



CORTES GENERALES

INFORME 1/2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 21 DE ENERO DE 2014, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE MODIFICAN EL REGLAMENTO (CE) N° 861/2007 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE JULIO DE 2007, POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROCESO EUROPEO DE ESCASA CUANTÍA Y EL REGLAMENTO (CE) N° 1896/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2006, POR EL QUE SE ESTABLECE UN PROCESO MONITORIO EUROPEO [COM (2013) 794 FINAL] [2013/0403 (COD)] {SWD (2013) 459 FINAL} {SWD (2013) 460 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 29 de enero de 2014.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 19 de diciembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Miguel Castillo Calvín, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que no puede sino convenirse en que esta propuesta de modificación de un Reglamento de la Unión Europea, por sus objetivos, respeta plenamente el principio de subsidiariedad, pudiendo compartirse las razones expuestas por la Comisión en orden a este principio en el punto 3.4 de la



CORTES GENERALES

exposición de motivos. El Gobierno añade que en cuanto al principio de proporcionalidad, la propuesta es igualmente conforme con el mismo pues se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos. Se ha recibido informe del Parlamento Vasco que concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 21 de enero de 2014, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“1. La Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

2. A los efectos del apartado 1, y en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar:

- a) el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;*
- b) la notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;*
- c) la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;*
- d) la cooperación en la obtención de pruebas;*
- e) una tutela judicial efectiva;*
- f) la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;*



CORTES GENERALES

- g) el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;
- h) el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza se establecerán por el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión que determine los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

La propuesta a que se refiere el párrafo segundo se comunicará a los Parlamentos nacionales. En caso de que un Parlamento nacional notifique su oposición en los seis meses posteriores a la comunicación, la decisión no será adoptada. En ausencia de oposición, el Consejo podrá adoptar la decisión."

3.- El Reglamento nº 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, creó por primera vez un verdadero proceso civil europeo, el proceso monitorio europeo, que permite a los acreedores satisfacer sus demandas pecuniarias civiles y comerciales no impugnadas con arreglo a un procedimiento uniforme y basado en formularios normalizados.

Este Reglamento había sido precedido por el Reglamento relativo a un título ejecutivo europeo, referido a resoluciones (o documentos públicos con fuerza ejecutiva o transacciones judiciales) dictadas en un proceso nacional, cuyo principal logro fue la supresión del exequátur para la ejecución de resoluciones dictadas en otro Estado miembro de la Unión Europea en algunas categorías de asuntos civiles.

Poco después del Reglamento relativo al proceso monitorio europeo, se adoptó otro Reglamento, el Reglamento nº 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, para mejorar y simplificar los procedimientos civiles y comerciales por demandas de cuantías no superiores a 2.000 euros, basado en formularios formalizados y aplicable en todos los Estados miembros de la Unión Europea, con excepción de Dinamarca, desde el 1 de enero de 2009.

Se trata, en principio, de un proceso escrito, sobre la base de formularios normalizados y que se rige por unos plazos estrictos. La representación por abogado no es obligatoria y se fomenta la utilización de los medios de comunicación electrónicos.

Además, la parte perdedora únicamente debe soportar las costas del proceso de la parte ganadora en la medida en que resulten proporcionadas a la demanda. Este



CORTES GENERALES

proceso está abierto a los consumidores y empresas que realizan transacciones transfronterizas dentro de la Unión Europea, como medio para mejorar el acceso a la justicia y el ejercicio de sus derechos.

Pueden acogerse al proceso europeo de escasa cuantía aquellos litigantes que, para los asuntos transfronterizos, busquen una alternativa a los procesos previstos en la legislación de los Estados miembros, y quieran eliminar la necesidad de procesos intermedios (exequátur) para el reconocimiento y la ejecución de las sentencias en otros Estados miembros distintos del país en que se dictaron.

Estos Reglamentos aplican pues el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia civil. Su objetivo principal es simplificar y acelerar la ejecución y el reconocimiento transfronterizos de los derechos de los acreedores en la Unión Europea y, por tanto, contribuyen tanto a la construcción de un verdadero espacio de justicia en la Unión Europea, como a la realización del mercado único.

Cada uno de los procesos tiene un alcance diferente. Si la deuda (sin costas ni intereses) no excede de 2.000 euros, puede solicitarse tanto un requerimiento europeo de pago, como un proceso europeo de escasa cuantía, o bien optar por el proceso monitorio europeo.

Sin embargo, cuando es probable que el demandado impugne la deuda, es recomendable recurrir al proceso europeo de escasa cuantía, ya que el proceso monitorio europeo -que no prevé una vista ante los tribunales por ser un procedimiento meramente escrito- podría desestimarse mediante la simple oposición del demandado. En cambio, el proceso europeo de escasa cuantía, que normalmente es un proceso escrito, sí permite que se celebre una vista en caso necesario.

Pero cuando la deuda (sin costas ni intereses) excede de los 2.000 euros, no puede recurrirse al proceso europeo de escasa cuantía, sino al proceso monitorio europeo, siempre que se cumplan las condiciones para ello.

4.- Necesidad de reforma del proceso europeo de escasa cuantía

En un momento en que la Unión Europea se enfrenta a la mayor crisis económica de su historia, la mejora de la eficacia de la justicia en la Unión Europea se ha convertido en un factor importante de apoyo a la actividad económica

Una de las medidas que promueven la eficacia de la justicia en la Unión Europea es la reforma del Reglamento por el que se establece el proceso europeo de escasa cuantía, pues a pesar de los beneficios que aporta en términos de reducción de las costas y de los plazos de los litigios en las demandas transfronterizas, el proceso es aún poco



CORTES GENERALES

conocido y sigue estando infrautilizado varios años después de la entrada en vigor del Reglamento.

El Parlamento Europeo afirmó en una Resolución de 2011 que hay que hacer más en materia de seguridad jurídica, barreras lingüísticas y transparencia de los procesos. Por este motivo, invitó a la Comisión a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los consumidores y las empresas conozcan mejor y hagan uso de los instrumentos legislativos vigentes, como el proceso europeo de escasa cuantía. Consumidores y empresas han planteado también que el Reglamento debería mejorarse para que les supusiera un beneficio, especialmente para las PYME. Los Estados miembros también han señalado algunas deficiencias del Reglamento vigente que deben solucionarse.

Los problemas se derivan principalmente de las deficiencias de las normas vigentes, tales como su ámbito de aplicación restringido por su bajo umbral y estrecha cobertura transfronteriza, y de un proceso que sigue siendo demasiado engorroso, oneroso y largo y que no refleja el progreso tecnológico alcanzado en los sistemas judiciales de los Estados miembros desde la adopción del Reglamento. Incluso cuando los problemas están relacionados con la mala aplicación de la normativa vigente -como ocurre, en cierta medida, con el problema de la falta de transparencia-, debe reconocerse que las disposiciones del Reglamento no siempre son claras. Con el fin de abordar el problema de la falta de conocimiento, la Comisión Europea ha puesto ya en marcha varias iniciativas, como una serie de seminarios temáticos en los Estados miembros para informar a las PYME sobre este proceso, la publicación de una guía práctica y la distribución de módulos didácticos para formar a los empresarios europeos en este tema.

En el Informe sobre la ciudadanía de la Unión Europea de 2013, la Comisión identificó la reforma del Reglamento como una de las acciones para reforzar los derechos de los ciudadanos de la Unión, facilitando la solución de litigios sobre las compras realizadas en otro Estado miembro. La iniciativa también está incluida en la Agenda del consumidor europeo como medio para mejorar el ejercicio de los derechos de los consumidores. Además, la modernización del Reglamento respalda las prioridades políticas actuales de la Unión Europea de fomentar la recuperación económica y el crecimiento sostenible, impulsando unos procesos judiciales más eficientes y simplificados y haciéndolos más accesibles a las PYME.

5.- Necesidad de reforma del artículo 17 del Reglamento nº (CE) 1896/2006

En el contexto del proceso monitorio europeo, un escrito de oposición presentado por el demandado, aboca a la continuación automática del proceso como proceso civil ordinario.



CORTES GENERALES

Desde que existe el proceso europeo de escasa cuantía, esta restricción ya no se justifica con respecto a las demandas incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 861/2007.

Por consiguiente, procede precisar en el Reglamento (CE) n°1896/2006 que, cuando un litigio entra en el ámbito de aplicación del proceso europeo de escasa cuantía, este proceso debe ser también accesible a la parte que en un proceso monitorio europeo haya presentado un escrito de oposición a un requerimiento europeo de pago.

6.- Principales elementos de la revisión propuesta

- Extensión del ámbito de aplicación del Reglamento a las demandas transfronterizas por importe de hasta 10.000 €, pues el umbral de 2.000 € limita el ámbito de aplicación del Reglamento. Aunque tiene menos importancia para los consumidores, puesto que la mayoría de sus demandas no superan los 2.000 €, se limita en gran medida el acceso de las PYME al proceso. Solo el 20 % de las demandas empresariales son inferiores a 2.000 €, mientras que las demandas entre 2.000 y 10.000 € representan aproximadamente el 30 % de todas las demandas empresariales transfronterizas.

El 45 % de las empresas envueltas en un litigio transfronterizo no acude a la justicia porque las costas procesales no guardan proporción con la cuantía de la demanda, mientras que el 27 % no lo hace porque el proceso llevaría demasiado tiempo.

Mediante la extensión del proceso simplificado a las demandas transfronterizas por importe de 2.000 a 10.000 €, las costas y la duración del litigio se reducirán considerablemente. Elevar el umbral actual permitirá además a las partes someter a litigio un número mucho mayor de asuntos con arreglo al proceso europeo simplificado. Debido a la mayor simplificación, junto a la reducción de las costas y de la duración del proceso, es de esperar que se recuperen las demandas desistidas y no tramitadas.

El principal beneficiario de esta solución serán las PYME, pero también los consumidores, ya que aproximadamente la quinta parte de sus demandas son superiores a 2.000 €. Tanto las empresas como los consumidores se beneficiarán de un mayor uso del proceso que permitirá a los jueces, secretarios judiciales y abogados conocerlo mejor y llevarlo a cabo de manera más cabal y eficiente.

- Ampliación de la definición de asuntos transfronterizos.

El Reglamento solo se aplica en la actualidad a los litigios en los que al menos una de las partes está domiciliada o reside habitualmente en un Estado miembro distinto del Estado miembro del órgano jurisdiccional que conoce del asunto. Sin embargo, los litigios entre partes domiciliadas en el mismo Estado miembro con un importante



CORTES GENERALES

componente transfronterizo y que, por lo tanto, podrían beneficiarse del proceso simplificado europeo quedan fuera del ámbito de aplicación del Reglamento.

La modificación abriría el proceso europeo de escasa cuantía a todos los asuntos con un elemento transfronterizo, incluidos aquellos en los que sean parte terceros países. Ello redundaría en una simplificación y reducción de las costas y de la duración del litigio para aquellos ciudadanos que podrían beneficiarse del proceso simplificado, y las sentencias dictadas en el proceso europeo de escasa cuantía serán más fáciles de ejecutar en otro Estado miembro en el que el proceso es también conocido y se considera fiable.

- Mejora del uso de la comunicación electrónica, incluida la notificación de determinados documentos.
- Obligación de los órganos jurisdiccionales de utilizar los sistemas de videoconferencia, teleconferencia y otros medios de comunicación a distancia para la celebración de las vistas y la práctica de la prueba.

El proceso europeo de escasa cuantía es esencialmente un proceso escrito. No obstante, en circunstancias excepcionales, cuando una vista o el testimonio de un perito o testigo son necesarios para dictar sentencia, el órgano jurisdiccional podrá celebrar una vista. Estas vistas podrán realizarse por videoconferencia u otros medios de comunicación a distancia, evitando gastos de viaje y retrasos para las partes.

- Establecimiento de unas tasas judiciales máximas para la tramitación del proceso.

Las tasas judiciales se perciben por adelantado cuando se presenta la demanda. Se consideran desproporcionadas las tasas judiciales superiores al 10 % de la cuantía de la demanda. En tales casos, los demandantes pueden desistir de tramitar sus demandas. En muchos Estados miembros, existen también tasas mínimas para desalentar las acciones judiciales frívolas o abusivas. La tasa judicial mínima media es de 34 €.

La disposición propuesta no armoniza las tasas judiciales en los Estados miembros. En su lugar, se establecerán unas tasas judiciales máximas para las demandas con arreglo al Reglamento, calculadas como un porcentaje de la cuantía de la demanda por encima del cual las tasas judiciales se consideran desproporcionadas con respecto a la cuantía de la demanda y, por tanto, impiden el acceso a la justicia de los demandantes con demandas de escasa cuantía. El establecimiento de unas tasas judiciales máximas para el proceso europeo de escasa cuantía reducirán los costes en los Estados miembros donde las tasas judiciales son desproporcionadas con respecto a la cuantía de las demandas, aumentando así el atractivo del proceso para los demandantes que, en los litigios transfronterizos, a diferencia de los litigios nacionales, habitualmente exigen al



CORTES GENERALES

demandante incurrir en costes adicionales, como los costes de traducción y, si se celebran vistas, los gastos de viaje e interpretación.

- Obligación de los Estados miembros de establecer medios de pago a distancia de las tasas judiciales.
- Limitación del requisito de traducir el formulario que contiene el certificado de ejecución, exclusivamente al fondo de la sentencia.
- Obligación de información de los Estados miembros en materia de tasas judiciales, medios de pago de las tasas judiciales y asistencia disponible para cumplimentar los formularios.

7.- Subsidiariedad y proporcionalidad

La necesidad de la actuación de la Unión Europea ya se estableció en 2007, cuando se adoptó el Reglamento (CE) nº 861/2007. La cuestión tratada presenta aspectos transnacionales que no pueden ser abordados satisfactoriamente por la acción individual de los Estados miembros. El objetivo de reforzar la confianza de los consumidores y las empresas, en particular las PYME, en el comercio transfronterizo y el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos no puede alcanzarse sin una modificación del Reglamento vigente que refleje mejor los progresos realizados desde 2007 y resuelva las deficiencias señaladas en la aplicación del Reglamento (CE) nº 861/2007.

Además, la acción a nivel de la Unión Europea produciría unos beneficios indudables en comparación con la actuación de los Estados miembros en términos de eficacia, al crear el Reglamento modificado unas herramientas procesales uniformes para todas las demandas transfronterizas dentro de su ámbito de aplicación, con independencia del lugar de la Unión Europea en que se halle el órgano jurisdiccional que conoce del asunto. La modificación mejorará el acceso a la justicia, en particular para un gran porcentaje de demandas de escasa cuantía de PYME que ahora se encuentran fuera del ámbito de aplicación del Reglamento, así como de los consumidores y PYME con demandas transfronterizas que no entran en la definición actual del Reglamento.

Por otra parte, la modificación haría el proceso más eficaz para todas las demandas dentro de su ámbito de aplicación merced al establecimiento de normas procesales uniformes que simplifican y abaratan los litigios transfronterizos. Un mejor acceso a unos procesos judiciales eficaces de más acreedores con demandas de escasa cuantía desbloqueará los flujos de capital, lo que redundará en un aumento de la confianza en el comercio transfronterizo y un mejor funcionamiento del mercado interior.



CORTES GENERALES

La modificación también simplificará la ejecución de las sentencias, especialmente de las demandas por una cuantía superior al umbral actual, y reforzará la confianza entre los órganos jurisdiccionales y las autoridades de ejecución, que se familiarizarían con el proceso europeo de escasa cuantía.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía y el Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12.12.2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.