

LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA CIVIL EN LA UNIÓN EUROPEA: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTO.

Ana Salinas de Frías *

Sumario: Introducción. 1. La cooperación judicial internacional: fundamento. 2. Orígenes y evolución de la cooperación judicial en materia civil en la Unión Europea. 3. Los instrumentos jurídicos de la cooperación judicial en materia civil en la UE. Conclusión: El fundamento de la cooperación judicial civil en la UE. Referencias.

Resumo: Lo presente artículo analiza la cooperación judicial internacional en materia civil en la Unión Europea. Trata de los orígenes y evolución de la cooperación internacional desde sus fundamentos en la Carta de Naciones Unidas, presentando la cooperación internacional como un deber jurídico de responsabilidad de todos los Estados de la Unión Europea. En este caso, es analizado como un tipo especial referente a creación de mecanismos de cooperación judicial dentro de una organización internacional de características plurinacionales.

Palavras-chave: 1) Cooperación judicial internacional; 2) mecanismos de cooperación interestatal; 3) Unión Europea; 4) tratados internacionales; 5) Carta de Naciones Unidas.

Abstract: This article aims at analysing international judicial cooperation in civil matter in the European Union. It analyses the origins and evolution of the international cooperation from its backgrounds in the United Nations Charter, presenting international cooperation as a jural duty under the responsibility of all States in the European Union. In this case, it is analysed as a special kind of cooperation regarding the creation of international judicial cooperation mechanisms inside of an international organization with plurinational characteristics.

Keywords: 1) International judicial cooperation; 2) interstate cooperation mechanisms; 3) European Union; 4) Amsterdam Treaty; 5) United Nations Chart.

* Doutora em Direito e Professora do Departamento de Direito Internacional Publico da Universidad de Málaga - Espanha.

Introducción

Hablar de cooperación judicial en el seno de una sociedad es hacer referencia necesariamente, siquiera sea de forma implícita, al grado de cohesión de ésta. En efecto, hablar de mecanismos de cooperación judicial implica per se un importante estado de interrelación entre las diferentes esferas que conforman un ámbito jurídico y apunta a la necesidad de relacionar toda la información y hechos relevantes relativos a los mismos a la hora de que el juez decida. En una sociedad nacional o estatal esos mecanismos van de suyo, no teniendo que hablar siquiera de cooperación judicial en la medida en que es un mismo poder judicial del Estado el que finalmente imparte justicia, siendo la ley nacional la encargada de regular estas situaciones.

Si, como en el caso europeo, hablamos de un grupo social plurinacional o transnacional, entonces abordar -y hacerlo además desde un punto de vista legislativo- la creación de mecanismos de cooperación judicial supone al menos tres elementos a tener en cuenta: en primer lugar un alto grado de cohesión de dicho grupo social, en la medida en que se considera posible dar validez a las decisiones judiciales ya sean finales o intermedias de los tribunales nacionales de los diferentes Estados; en segundo lugar, la existencia de una necesidad en tal sentido, habida cuenta de la participación de los miembros del grupo social en actividades susceptibles de generar litigios más allá de su propia esfera nacional; y en tercer lugar, la existencia de una clara voluntad por superar mecanismos de cooperación interestatal clásicos, dependientes del arbitrio de los Estados (1). Esto queda especialmente de manifiesto en el caso europeo, al tratarse de una organización de integración que basa toda su construcción jurídica, política y económica en la liberalización de los factores que intervienen en el proceso de producción: bienes, personas, capitales y servicios, lo que provoca inmediatamente la aparición de litigios no ya nacionales sino de dimensión comunitaria (2). Abordar en el seno de la Unión Europea la comunitarización, tal y como ha hecho el Tratado de Ámsterdam, de la cooperación judicial en materia civil y mercantil, y la adopción a partir de ese momento de una serie de instrumentos legislativos netamente comunitarios, en su caso además bajo

el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (3) supone un paso de gigante en el proceso de integración comunitaria y pone sobre la mesa la existencia tanto de necesidad como de voluntad por acercar cada vez más a los pueblos y los Estados europeos. Pero además, entrar en el fondo del fundamento de cada una de las disposiciones adoptadas como consecuencia de esa comunitarización nos permite colocar no ya a la producción o a la economía sino a la persona en el centro de este proceso de integración (4).

1. La cooperación judicial internacional: fundamento

El concepto de cooperación internacional se encuentra recogido expresamente en el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas como un propósito de la Organización que se desplegaría en diferentes esferas materiales: económica, social, cultural y humanitaria especialmente, asumiendo los Estados el compromiso genérico de adoptar medidas conjuntas o individuales para la realización de los objetivos de la Organización en el artículo 56 de la Carta. En buena medida debido a la heterogeneidad de la sociedad internacional coetánea al momento de adopción de la Carta, circunstancia que se extiende incluso a la actual, no se incluyó en el ámbito de los terrenos concretos de la cooperación la judicial. A ello contribuyó la férrea división ideológica de aquélla, lo que impedía una actividad de tal naturaleza basada en última instancia en el reconocimiento de la existencia de intereses comunes –lucha contra fraude, delincuencia y agilización de procesos judiciales de ámbito transnacional o con un elemento extranjero–, en la confianza en la acción institucionalizada mediante una experiencia y práctica reiterada de los órganos competentes y el destierro definitivo de posiciones hegemónicas dentro de bloques de Estados, de política de confrontación de bloques y, en definitiva, de intervención e injerencia¹.

1 Tal y como demuestra el intento, infructuoso durante décadas, tanto de codificación de los crímenes internacionales como de establecimiento de una Corte Penal Internacional, que en el segundo caso sólo ha visto la luz tras la adopción del Estatuto de Roma en julio de 1998, el 1 de julio de 2002, con 76 ratificaciones y 139 firmas. En el caso del Estado español la ratificación tuvo lugar mediante Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre (B.O.E. núm. 239, de 5.10.2000).

Cuestión distinta es la vinculatoriedad jurídica del compromiso en cuestión y el alcance, en su caso, de la obligación de cooperar, pues lo que en la Carta se presenta como un compromiso de los Estados, en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados se enuncia como deber u obligación, lo que ha sido interpretado más como una coexistencia activa que como una verdadera obligación jurídica internacional² o, también como una obligación no suficientemente consolidada, sino más bien deseable o, en todo caso, en vías de cristalización³.

En cualquier caso, y al igual que ha ocurrido respecto de otros principios surgidos en la era de la coexistencia pacífica, no basta con un enunciado abstracto o en una coincidencia de declaraciones de carácter político, sino que la existencia de un deber jurídico de cooperación a cargo de los Estados exige su concreción en acuerdos concretos de base jurídica que, en función de los intereses y necesidades de los Estados, determinen “los terrenos y grados” de cooperación entre ellos⁴. Y es que la cooperación internacional sólo “se hace con independencias nacionales” e ignorar esto es tergiversar el alcance y contenido de dicha obligación. Sin embargo de aquí no se debería concluir, como aseguran algunos, que exista una contradicción entre cooperación y soberanía. De hecho ésta tan sólo aparece de forma aparente, pues en la medida en que la soberanía no estuviese presente la cooperación dejaría de ser tal para convertirse en dominación⁵. Así pues, cooperación y soberanía no son términos antagónicos, como se ha subrayado, sino complementarios⁶,

2 Vid PÉREZ VERA, E., *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Madrid, 1973.

3 REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional público, I (Principios fundamentales)*, Madrid, 1982, pp. 277 y ss.

4 Vid PÉREZ GONZÁLEZ, M., “El Derecho internacional de la cooperación: algunas reflexiones”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.): *La cooperación internacional. XIV Jornadas de la AEPDIRI*, Vitoria, Septiembre 1991, Servicio editorial UPV, 1993, pp. 25-41, en especial vid. p. 29.

5 Como ha sido expuesto magistralmente por CHAUMONT, Ch., *Cours general de droit international public*, 129 R.C.A.D.I. (1970-I), pp. 333-528. Ello no equivale a afirmar que desde los postulados del Derecho internacional público se sostenga que el Estado atiende tan sólo a meros comportamientos de cortesía cuando entabla relaciones de cooperación internacional, como sostiene GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F.J., “Sobre el fundamento de la cooperación jurídica internacional”, 5 Colección Escuela Diplomática (2001), pp. 61-68, en especial vid pp. 61-62.

6 Vid CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1974.

amén de la consolidación paulatina en el ordenamiento jurídico internacional de un concepto más social, menos absoluto de la soberanía estatal, fruto de la mundialización de los problemas y las necesidades estatales y de la acción progresivamente institucional de la sociedad internacional por mor de la acción de las organizaciones internacionales⁷.

En consecuencia, cada Estado es libre de administrar sus relaciones de cooperación con los demás, con el único límite del respeto, en caso de materializarse ésta en acuerdos de carácter jurídico, de las normas internacionales de *ius cogens* de forma tal que la clave de la vinculatoriedad jurídica del enunciado como “deber de cooperación” se traslada básicamente al ámbito de las fuentes del Derecho internacional.

En este sentido se constata la plasmación, con carácter preferente, del talante cooperador de los Estados en instrumentos de nulo o discutible alcance jurídico, lo que ha sido durante décadas especialmente notorio en el caso de la cooperación económica y en la actualidad respecto de la protección del medio ambiente, en tanto que sólo recientemente asistimos a un proceso de formalización de la cooperación internacional de forma sectorial en tratados internacionales o a través de actos normativos de organizaciones internacionales.

Otro elemento determinante en la vinculatoriedad y el alcance de la cooperación internacional vendría delimitado, como se ha expuesto, por la combinación de dos variables básicas, a saber: en primer lugar la viabilidad de una cooperación efectiva es inversamente proporcional a la carga política de la materia que se pretende regular; y, en segundo lugar, ésta es directamente proporcional a la mayor homogeneidad ideológica, política y económica de los Estados cooperantes, lo que nos lleva, en el terreno de los resultados, a la verificación de un grado de cooperación superior en ámbitos regionales frente al ámbito internacional estricto sensu⁸.

7 Vid CARRILLO SALCEDO, J.A., *Droit international et Souveraineté des États. Cours général de Droit international public*, 257 R.C.A.D.I. (1996), pp. 35-222, IBÍD., *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991. Abundando en esta idea GARZÓN CLARIANA, G., “Sobre la noción de cooperación en el Derecho internacional”, XXIX R.E.D.I. (1976-1), pp. 51-69.

8 FRIEDMANN, W. *La nueva estructura del Derecho internacional*, México, 1967.

A la vista de lo expuesto y como quiera que las dos circunstancias antes vistas aparecen con nitidez en el proceso de integración europeo, se podría decir que la cooperación adquiere verdadero rango de obligación jurídica en el seno de esta organización. En primer lugar, porque aquélla viene recogida en los tratados constitutivos comunitarios, así como en los tratados modificativos de éstos, Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza, con la obligatoriedad que éstos, en su calidad de tratados internacionales regidos por el Derecho internacional⁹ imprimen al comportamiento cooperativo de los Estados, pero aún más, con el desarrollo normativo y jurisprudencial que dicha obligación ha experimentado desde su consagración. Y en segundo lugar, porque no se trata de convenios internacionales cualesquiera, sino de tratados establecidos entre partes ideológica, política y económicamente homogéneas, con mecanismos adicionales de homogeneización especialmente eficaces y que desarrollan dicha obligación en el marco de una organización internacional.

En efecto, en el caso de los tratados comunitarios asistimos al establecimiento de organizaciones internacionales regidas por un principio distinto a la idea de cooperación internacional, lo que ha dado pie a la consideración de una nueva categoría de organizaciones internacionales llamadas de integración¹⁰. En el caso del proceso de integración comunitario, la cooperación es únicamente un complemento que paulatinamente se abre paso de forma adicional al proceso normal previsto en los tratados constitutivos, de acuerdo con el cual la soberanía de los Estados queda limitada o en todo caso modulada en su ejercicio en aras de la consecución de una serie de objetivos comunes inicialmente sólo de carácter económico pero posteriormente también de alcance social y político, y ello a través del ejercicio de una serie de poderes propios similares a aquellos ejercidos por los órganos superiores de los Estados con anterioridad

9 Como ha mantenido el TJCE en sus primeras sentencias "constitucionales". Vid entre otras asunto Van Gend & Loos, 26/62, de 5.2.1963, y Costa/ENEL, 6/64, de 1.7.1964

10 En terminología establecida por REUTER, P. **Organisations Européennes**, PUF, París, 1970, pp. 35 y ss. Vid asimismo respecto del fenómeno de integración europea como distinto de la cooperación internacional clásica PÉREZ VERA, E., "Algunas reflexiones sobre los procesos de integración regional", 12 RIE (1977), pp. 669 y ss.

a la transferencia de competencias¹¹. Si el proceso en el marco de los tratados comunitarios ha merecido desde los orígenes la consideración de un proceso de integración (acuñándose un término propio descriptivo del mismo, a falta de ejemplos similares en el cuadro de organizaciones internacionales existentes, el de “supranacionalidad”), la cooperación, cuando ha hecho su aparición, ha sido con carácter adicional al proceso principal de integración y con descriptores propios que advierten de su carácter excepcional o añadido. Así queda de manifiesto al inaugurarse en fecha temprana la Cooperación Política Europea, al proceder a la institucionalización del Consejo Europeo en el Tratado de Maastricht o con el establecimiento de los mecanismos de cooperación reforzada tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. El proceso, así diseñado, se refuerza con principios que no tienen cabida en el marco de la cooperación internacional de corte clásico, como el de solidaridad entre Estados miembros o el de cooperación leal, reforzados además mediante la acción jurisdiccional del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, que los han considerado como auténticas obligaciones asumidas por los Estados miembros¹².

Sin embargo no se debe olvidar el papel nuclear que en ocasiones la cooperación intergubernamental ha desempeñado en el seno de este proceso de integración, utilizándose en ocasiones como una vía de incorporación de nuevas competencias a favor de las instituciones comunitarias, transferidas en su ejercicio por los Estados miembros inicialmente a través de este mecanismo como efecto amortiguador, para posteriormente incorporarse plenamente al proceso de integración, hablándose entonces de la “comunitarización” de tales ámbitos materiales. Ello ha sido especialmente frecuente en relación con competencias materiales tradicionalmente ligadas de forma estrecha a la soberanía estatal; tal es el caso de la cooperación judicial en materia civil y mercantil, plenamente incorporada a la dinámica “supranacional”, un horizonte que aún no ha sido superado en el caso de la cooperación judicial y policial en materia penal.

11 Vid a este respecto la caracterización de las organizaciones internacionales de integración hecha por ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., **Introducción al Derecho de la Unión Europea**, Eurolex, Madrid, 1999, pp. 2-4.

12 Vid asunto Zwartveld, T-2/88, de 13.7.1990.

2. Orígenes y evolución de la cooperación judicial en materia civil en la Unión Europea

La cooperación judicial en materia civil y mercantil es una práctica informal que los Estados miembros inician, por medio de sus representantes, al margen de las previsiones de los tratados, en la medida en que la lectura e interpretación inicial que se hace de los tratados constitutivos, a fines de la década de los cincuenta, es una lectura básicamente económica, y la persona, en tanto que tal, no es aún piedra angular en el proyecto de integración comunitario, que sólo prevé la libre circulación de trabajadores como un factor más actuante en el proceso de producción¹³.

La fecha temprana en la que las primeras tomas de contacto en materia de cooperación tienen lugar, quizás no tanto judicial cuanto en asuntos de interior, gira en torno a 1975, cuando el llamado Grupo Trevi acuerda diversas estrategias comunes frente al terrorismo que azota a Europa en esos momentos y que tendrá ciertas prolongaciones judiciales hasta llegar a la adopción de la Convención de Estrasburgo de 1977 para la represión del terrorismo, adoptada en el marco del Consejo de Europa¹⁴, y el Acuerdo de Dublín de 1979, relativo a la aplicación entre los Estados Miembros de las Comunidades Europeas de dicha convención¹⁵, y que obliga a éstos en este punto a extraditar o a juzgar.

Pero al margen de pequeñas realizaciones concretas, el espacio judicial penal no verá realmente la luz hasta el fracaso del proyecto de convención sobre cooperación penal, rechazada por los Países Bajos en 1980, y el fracaso de intento de creación de una corte penal europea¹⁶. En el ámbito civil la cooperación se materializará con cierto retraso respecto de la anterior, si bien hay que destacar la adopción del Convenio de Bruselas de 1968 sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de decisiones en materia civil y mercantil¹⁷.

13 A mayor abundamiento sobre la evolución cronológica de la cooperación judicial tanto en materia civil y mercantil como penal vid AVEL, J.B., "Le développement de la coopération judiciaire européenne", 445 RMCUE (2001), pp. 112-116.

14 De 27.1.1977, BOE núm. 242, de 8.10.1980.

15 Vid Bulletin CE 12-1979, p. 99. Ratificado por Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos.

16 Vid AVEL, cit. supra, p. 113.

17 Vid DOCE L 304, de 30.10.1968; DOCE L 299, de 31.12.1972; BOE núm. 24, de 28.01.1991 y BOE núm. 103, de 30.04.1991.

La segunda gran etapa en la evolución de la cooperación judicial comunitaria será la de su relanzamiento en un marco intergubernamental, con la adopción del Acuerdo Schengen en 1985¹⁸, que entrañaba la adopción del Sistema de Información Schengen. Dicho tratado, que obligaba a la cooperación entre administraciones estatales en el intercambio de informaciones, era finalmente adoptado como consecuencia de una visión del proceso de integración que supera a lo estrictamente económico y donde la persona comienza a cobrar una dimensión nuclear. La anhelada perfección del mercado único imponía la consecución de una verdadera libertad de circulación y la supresión de controles en las fronteras interiores lo que a su vez exigía la puesta en marcha de un espacio único también a efectos judiciales y cuyo embrión se inició con el acuerdo Schengen.

Si en materia penal la nueva fase de cooperación intergubernamental va a implicar la adopción de cinco convenciones sobre aspectos diferentes, en materia civil y mercantil también se adoptarán algunos tratados internacionales, destacándose la Convención de Lugano de 1988 sobre la competencia judicial y la ejecución de las decisiones en materia civil y mercantil¹⁹, y la Convención de Roma de 1990, sobre la simplificación de los procedimientos relativos a los créditos alimentarios²⁰. En cualquier caso, a la vista del instrumento jurídico elegido, los Estados miembros no estaban obligados a comprometerse con cada uno de ellos, sino que quedaba a su arbitrio la decisión de la adopción y ratificación de dichos Convenios.

La tercera etapa se abre sin duda de la mano del Tratado de Maastricht, que al fin establece una Unión Europea y diseña una estructura en pilares para el conjunto del proyecto de integración con técnicas diferentes de funcionamiento. En congruencia con la fase previa descrita, los asuntos concernientes a la cooperación judicial, ya fuese en materia penal o en materia civil, quedan incluidos en uno de los llamados pilares de cooperación intergubernamental, esto es, dependiente para su desarrollo

18 Acuerdo de 14 de junio de 1985, BOE núm. 181, de 30.07.1991

19 DOCE L 319, de 25.11.1988; BOE núm. 8, de 10.01.1995

20 Vid REQUEJO ISIDRO, M., "Ratificación por España del Convenio de Roma sobre simplificación de procedimientos para el cobro de alimentos, de 6 de noviembre de 1990", XLIX REDI (1997-I), pp. 381-384.

de los mismos instrumentos jurídicos hasta ese momento empleados, los tratados internacionales, si bien presenta como novedad importante la incorporación de toda la materia en el marco institucional único, con lo que, se amplían, aunque de forma mínima, las competencias reconocidas a las instituciones comunitarias en este ámbito y se vincula este tipo de cooperación a la dinámica de integración comunitaria, aún cuando aquélla aparezca ralentizada en la medida en que se encuentra impregnada de elementos aún soberanistas como por ejemplo la unanimidad, pero concediéndole indiscutiblemente un nuevo fundamento jurídico²¹.

Ciñéndonos al ámbito civil, los dos logros fundamentales de este período son sin duda la Convención de 26 de mayo de 1997 sobre la notificación o traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil en los Estados miembros de la Unión Europea²² y de la Convención llamada de Bruselas II, de 28 de mayo de 1998, sobre la competencia judicial, el reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales en materia matrimonial²³, que aplica al derecho de familia algunos de los principios fundamentales en derecho patrimonial sentados por el Convenio de Bruselas de 1968 (I).

Con la adopción del Tratado de Ámsterdam se inicia una nueva etapa en la que la cooperación intergubernamental en materia civil y mercantil²⁴ entre los Estados Miembros pasará a dotarse ahora de unos instrumentos mucho más poderosos, con su inclusión en el nuevo título IV del TCE y, por lo tanto, su inserción en el primer pilar comunitario o pilar de la

21 Vid TEZCAN, E. "La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre de l'Union Européenne et le Traité d'Amsterdam, 5-6 CDE (1998), pp. 661-681, en especial p. 664.

22 DOCE C 261, de 27.08.1997, p. 1

23 DOCE C 221, de 16.07.1998

24 La entrada en vigor del Tratado de Niza, ocurrida el 1 de febrero de 2003 (vid BOE núm. 24, de 28.01.2003) tan sólo incide en el procedimiento a seguir para la adopción de medidas en el ámbito de la cooperación judicial en el ámbito civil y mercantil, al incorporar un nuevo apartado (apartado 5) en el que se prevé, para el período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, respecto de determinadas medidas, la aplicación del procedimiento de codecisión previsto en el artículo 251 TCE para su adopción. De igual forma el Protocolo sobre el artículo 67, anexo al Tratado de Niza establece que a partir del 1 de enero de 2004 el Consejo decidirá por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, cuando se trate de adoptar medidas del artículo 66 TCE.

integración, con todo lo que ello conlleva: posibilidad de desarrollo de instrumentos jurídicos netamente comunitarios bajo el imperio de los principios constitucionales comunitarios, y con indiscutible pleno poder de revisión jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia²⁵.

E igualmente trascendental es, a efectos del análisis de este tipo de cooperación, el hecho de que se establezca, por primera vez, para todo el ámbito de la UE, pero en concreto en el Tratado CE, el objetivo de la puesta en práctica progresiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia²⁶. Este nuevo elemento, junto con la inclusión definitivamente y al fin perfeccionada de un sistema comunitario de protección de los derechos fundamentales e incluso de sanciones contra Estados Miembros como consecuencia del no respeto de los mismos, corroboran la tendencia apuntada más arriba y que se inició en la década de los ochenta de hacer de la persona el centro de gravedad del proceso de integración comunitario. A partir de este momento, tal y como habrá ocasión de analizar en los diversos instrumentos jurídicos pertinentes en este ámbito, las instituciones comunitarias, a la hora de adoptar actos jurídicos normativos relativos a la cooperación judicial civil y mercantil, invocarán ineludiblemente a esta dicotomía en torno a la que se mueve el proceso de integración comunitario: la perfección del mercado interior y la realización efectiva de la libre circulación, eliminando todas las trabas posibles al proceso económico, pero también la necesidad de hacer de este proyecto un proceso a favor del ciudadano europeo, a su servicio, poniéndole en conexión directa con éste y evitando en lo posible la intermediación de la figura del Estado nacional.

25 Sobre las repercusiones concretas del Tratado de Ámsterdam sobre el Derecho internacional privado en general vid GARDENES SANTIAGO, M., "El desarrollo del Derecho internacional privado tras el Tratado de Ámsterdam: los artículos 61 c) y 65 TCE como base jurídica", 11 RDCE (2002), pp. 231-249.

26 Ya preconizado en la propuesta Chirac-Kohl de 1995 de constitución de un espacio homogéneo donde la libertad de movimiento sea garantizada por un avance común. Vid TEZCAN, cit. Supra, pp. 670-671. La literatura sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia es muy abundante. A modo de ejemplo vid MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Tecnos Madrid, 2002, pp. 685 y ss y bibliografía allí citada, así como VALLE GÁLVEZ, A., "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia (I) y (II)", en AAVV, **Derecho comunitario material**, McGraw Hill, Madrid, 2000, pp. 42 y ss y bibliografía allí citada.

Absorbida, pues, por el sistema comunitario de producción, interpretación, aplicación y control de normas, la cooperación judicial civil y mercantil ha iniciado una nueva etapa de carácter constitucional. Sobre esta nueva concepción vino a abundar el Consejo Europeo de Tampere de 1999, que insistió en la creación de un verdadero espacio europeo de justicia desarrollado a través de tres líneas principales: un mejor acceso a la justicia en Europa, el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales, definido como piedra angular de la cooperación judicial tanto civil como penal, y un aumento de la convergencia en el ámbito del derecho civil en los denominados asuntos transfronterizos. Las conclusiones alcanzadas en Tampere recogen, además, un verdadero programa de actividades a desarrollar en el ámbito de la cooperación civil y mercantil respecto de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. Entre sus líneas destacan adopción de un título ejecutivo europeo que evite que las disparidades entre los diferentes sistemas jurídicos nacionales supongan un obstáculo al ejercicio de sus derechos por parte de los justiciables²⁷; la solución de los problemas derivados del divorcio o separación de cónyuges²⁸ y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo al ámbito de los créditos contractuales.

Como el comisario Vitorino ha puesto de relieve, las diferentes propuestas normativas que están surgiendo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, con un renovado y lógico protagonismo de la Comisión, parten de la idea nuclear de que la creación de un espacio judicial europeo ha de buscar, en primer lugar, aportar beneficios directos a la vida del ciudadano europeo²⁹.

27 Vid Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados, Doc. COM (2002) 159 final

28 Vid la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental derogando el Reglamento (CE) n. 1347/2000 y modificando el Reglamento (CE) n. 44/2001 en materia de alimentos.

29 Vid entrevista al Comisario Antonio Vitorino, 458 RMCUE (2002), pp. 285-290.

3. Los instrumentos jurídicos de la cooperación judicial en materia civil en la UE

El estudio de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se ha ido articulando la cooperación judicial civil en el ámbito comunitario responde a la finalidad de averiguar el objetivo último al que dicha actividad responde.

La demora en la ratificación, entrada en vigor y efectiva puesta en marcha del TUE a finales de 1993 provocó un retraso en esta materia, que compartía cartel con otras materias que serían objeto de atención preferente por parte del Consejo, en especial las medidas tendentes a garantizar la puesta en circulación del euro y el control y represión de determinadas prácticas con motivo de la consecución de la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria, hasta este momento cubiertas por el tercer pilar intergubernamental del TUE. Sólo en diciembre de 1997, con la resolución del Consejo sobre el establecimiento de las prioridades de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior para el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam³⁰, se iniciaría con cierta solidez esta cooperación con su inclusión en el nuevo Título IV TCE.

El punto V de la citada resolución establecía como líneas de actuación preferentes: finalización del proyecto de Convenio Bruselas II (competencial judicial, reconocimiento y ejecución de asuntos matrimoniales y custodia de hijos); título ejecutivo europeo; revisión de los convenios de Bruselas de 1968 y Lugano de 1980; posibilidad de convenio sobre ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II); preparación de los Estados candidatos a la adhesión al Convenio de Lugano; elaboración de un manual relativo a la aplicación del Convenio sobre y transmisión de documentos judiciales y extrajudiciales en asunto civiles y mercantiles; estudio del futuro de la cooperación judicial en materia civil en relación al Tratado de Amsterdam³¹.

30 DOCE C 11, de 15.1.98, p. 1.

31 Vid *Ibid.*, p. 2.

Pero sin duda el avance más significativo fue el Plan de acción del Consejo y la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia³². Es aquí donde, incorporando las discusiones habidas en el seno de la conferencia intergubernamental de 1996 para la reforma de los tratados, se vinculan ambos conceptos. El propio Consejo recuerda las razones por las que las nuevas disposiciones incluidas en el Tratado de Amsterdam abren nuevas y mejores vías: en primer lugar, corroboran el objetivo de mantener y hacer avanzar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que se revisan los distintos aspectos inherentes al mismo; en segundo lugar, se brinda a la Unión el marco necesario en el que integrar tal espacio y se refuerzan los instrumentos que se precisan para ello; y en tercer lugar, gracias al mayor peso dado al Tribunal de Justicia y al Parlamento Europeo, dichos instrumentos se someten a un control judicial y democrático más riguroso. Para el Consejo las tres nociones, libertad, seguridad y justicia, están estrechamente ligadas, hasta el punto de afirmar que “la libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro y con el respaldo total de un sistema de justicia en el que puedan confiar todos los ciudadanos y residentes de la Unión”. Estos tres conceptos inseparables tienen un denominador común, la persona, y el pleno desarrollo de uno de ellos requiere el pleno desarrollo de los otros dos por lo que, consiguientemente, la actuación de la Unión debe seguir como pauta el mantenimiento de un equilibrio correcto entre los tres conceptos.

El punto de partida es, pues, triple: la consecución práctica de un espacio de libertad basado en un concepto más amplio de la misma, de un espacio de seguridad, y de un espacio de justicia común a toda la Unión³³.

En primer lugar, entre los objetivos del Tratado sigue figurando el de la libertad, entendida como la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea, y a este objetivo deben contribuir al máximo las medidas

32 DOCE C 19, de 23.1.99, p. 1.

33 Acerca de la incidencia concreta de la creación del Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia vid REMIEN, O. “European Private International Law, The European Community and its emerging area of Freedom, Security and Justice”, 38 CMLR (2001), pp. 53-86.

asociadas a los conceptos de seguridad y justicia. Lo conseguido con Schengen había de servir de base para nuevos logros. El Tratado de Amsterdam abría el camino para que el concepto de libertad adquiriese un valor más allá del de la libre circulación de personas a través de las fronteras interiores. También implica a partir de entonces libertad de vivir en un entorno respetuoso con la ley, con la certeza de que las autoridades públicas recurrirán a sus poderes colectivos e individuales, esto es, a escala nacional, a nivel de la Unión Europea y por encima de ésta, para hacer frente y frenar a aquellos que pretendan negar esa libertad o abusar de ella. De otra parte la libertad también debe ir acompañada de toda la gama de derechos humanos fundamentales, incluida la protección frente a cualquier forma de discriminación tal y como se prevé en los artículos. 12 y 13 del TCE y 6 del TUE.

En segundo lugar, Consejo y Comisión parten de la idea de que sólo es posible ejercer la libertad en un espacio en el que las personas se sientan protegidas y seguras, asumiendo que es imposible disfrutar de otro modo plenamente de los beneficios que se derivarían de un espacio de libertad, lo que se consigue no sólo dando mayor seguridad a sus ciudadanos, sino también defendiendo los intereses de la Unión³⁴.

Por último, la consecución de un verdadero espacio de justicia, con el debido respeto al hecho de que por razones intrínsecamente vinculadas con la historia y la tradición los Estados Miembros tengan sistemas judiciales diferentes, persigue ofrecer a los ciudadanos una idea común de la justicia en toda la Unión. La justicia debe considerarse como un instrumento que permite hacer más fácil la vida de cada día y que, al mismo tiempo, persigue a aquellos que son una amenaza contra la libertad y la seguridad de las personas y de la sociedad. Ello debe incluir tanto el acceso a la justicia como la plena cooperación entre Estados miembros en materia judicial. Esta idea ya aparece recogida en el preámbulo del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución, en los Estados miembros de la Unión Europea, de resoluciones judiciales en materia civil o mercantil, cuando las altas partes contratantes “desean(do) mejorar y

34 Vid *Ibíd.*, p. 3.

acelerar la libre circulación en los Estados Miembros de la Unión Europea de las resoluciones judiciales en materia civil o mercantil y simplificar a estos efectos las formalidades necesarias para el reconocimiento y la ejecución provisional de las resoluciones judiciales” se declaran “preocupadas por reforzar la protección jurídica de las personas establecidas en los Estados Miembros de la Unión Europea”³⁵.

En definitiva, lo que el Tratado de Amsterdam ofrece, en palabras del Consejo y la Comisión, es un marco conceptual e institucional que garantice que dichos valores se defienden en toda la Unión³⁶. Algo que ya defendía la Comisión en su comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo “Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea”, donde se afirmaba que para facilitar la libre circulación de las resoluciones judiciales de un Estado Miembro a otro de la Unión Europea con vistas a su ejecución no bastaba con que los ciudadanos y operadores jurídicos pudieran aprovechar plenamente los derechos que se les han conferido, sino que el objetivo habría de ser garantizar de la forma más global posible un acceso a la justicia rápido, eficaz y poco costoso³⁷.

En particular, la consolidación de la cooperación judicial en el ámbito civil representa un paso fundamental en la creación de ese espacio judicial europeo. Los ciudadanos respetuosos de la ley tiene el derecho a esperar de la Unión que contribuya a simplificar y facilitar el entorno judicial en el que viven dentro del contexto de la Unión Europea, no perdiendo garantías y resultados efectivos como consecuencia de su pertenencia a la Unión.

En definitiva, el objetivo que persigue la cooperación judicial civil es simplificar la vida de los ciudadanos europeos mediante la mejora y

35 DOCE C 33, de 31.1.98, p. 1.El reconocimiento mutuo de decisiones judiciales, previsto ya en el Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, publicado en el DOCE C 12, de 15.01.2001, ha sido considerado como un elemento con un fuerte efecto federalizante. Vid GUZMÁN ZAPATER, M., “Un elemento federalizador para Europa: el reconocimiento mutuo en el ámbito del reconocimiento de decisiones judiciales”, 10 RDCE (2001), pp. 405-438.

36 Vid *Ibíd.*, p. 4.

37 DOCE C 33, de 31.1.98, p. 1, punto 2.

simplificación de los procedimientos de cooperación y comunicación entre autoridades, así como los procedimientos de ejecución de las resoluciones judiciales, mediante el fomento de la compatibilidad de las normas sobre conflicto de leyes y sobre competencia judicial y la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles en un espacio judicial europeo. Será pues necesario, a dichos efectos, mejorar la coordinación entre las administraciones de justicia de los Estados Miembros y el conocimiento de sus ordenamientos jurídicos, en particular en determinados asuntos de dimensiones humanas importantes con repercusiones en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Estas breves líneas directrices esbozadas en el Plan del Acción de la Comisión y el Consejo están llamadas a convertirse de forma inmediata en el fundamento último, una vez convenientemente determinada la base jurídica pertinente e indispensable a cada acto normativo de derecho derivado, de los diversos instrumentos adoptados en este ámbito. Así se constata si atendemos al preámbulo de los primeros instrumentos concretos adoptados en esta materia desde plan de acción. El preámbulo del Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes hace referencia expresa a la incidencia de la configuración efectiva de tal espacio sobre el buen funcionamiento del mercado interior y al artículo 65 del TCE como base jurídica de las disposiciones que a continuación se desarrollan³⁸. Unas consideraciones en las que se abunda en el preámbulo del Reglamento sobre procedimientos de insolvencia empresas con actividad transfronteriza en el espacio europeo, así como acerca de la necesidad de evitar, por parte éstas, el uso de la técnica del forum shopping, impidiendo la transferencia de bienes o litigios de un Estado miembro a otro con el fin de obtener con ello una posición jurídica más favorable. A ello añade la justificación de la acción normativa emprendida respecto de los principios de subsidiariedad y

38 Vid Reglamento CE 1347/2000, de 29 de mayo, DOCE L 160, de 30.06.2000, puntos 1 a 3 y 8 del Reglamento.

proporcionalidad³⁹. Por último conviene reseñar la Decisión del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil que, recordando las conclusiones del Consejo Europeo de Viena de 1998, insiste en que el refuerzo de la cooperación judicial civil “representa una etapa fundamental en la creación de un espacio judicial europeo en beneficio tangible del ciudadano de la Unión”⁴⁰.

4. Conclusión: el fundamento de la cooperación judicial civil en la UE

Los actos normativos adoptados por las instituciones han de tener obligatoriamente una base jurídica, una disposición de derecho primario en la que justificar su adopción. Se trata no sólo de un elemento indispensable, tal como se establece en los propios tratados constitutivos sino, además, de un requisito de fondo, según el Tribunal de Justicia ha establecido en jurisprudencia reiterada⁴¹. A este respecto, los actos normativos adoptados o a adoptar en el marco de la materia que nos ocupa no escapan al mismo. Basta con iniciar la lectura de cualquiera de los instrumentos hasta aquí mencionados para comprobar que todos ellos utilizan diversos preceptos: inicialmente del TUE, en concreto el artículo K en sus diferentes apartados y, posteriormente, los artículos 61 a 69 del nuevo Título IV del TCE, especialmente el artículo 65, relativo específicamente a esta cooperación, en los que se justifica la acción comunitaria emprendida.

Pero al hablar de fundamento último de la cooperación judicial civil nos referimos a algo distinto. Se trata de inducir, de los postulados y avances hasta aquí planteados y descritos, los cimientos en los que se asienta esa

39 Vid Reglamento 1346/2000, de 29 de mayo; DOCE L 160, de 30.06.2000, apartados 1 a 8. En el mismo sentido se manifiesta el Reglamento CE 1348/2000, de 29 de mayo, relativo a la notificación y el traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, DOCE L 160, cit. supra, p. 37, apartados 1 a 7 del mismo. También el Reglamento CE 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DOCE L 12, de 16.01.2001, p. 1, apartados 1 a 6.

40 Vid Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001, DOCE L 174, de 27.06.2001, p. 25, párrafo 3.

41 Vid entre otras sentencias del TJCE en los asuntos Dióxido de titanio, C-300/89, de 11.6.1991 y Residuos, C-155/91, de 17.3.1993.

cooperación, la razón última de las actuaciones realizadas e impulsadas en la esfera de actuación de esta organización supranacional.

Esa razón última, a la vista de lo hasta aquí desarrollado, es doble. De una parte una puramente económico-material, fiel a los orígenes de la construcción comunitaria y omnipresente en todos y cada uno de los ámbitos normativos existentes hasta el momento: la perfección o mejor realización del mercado interior. Tan es así que la insistencia en este motivo en ocasiones recuerda a un intento permanente de justificación de obediencia a la senda económica trazada, ante el riesgo de posibles acusaciones federalistas por parte de los Estados Miembros más reticentes a la integración, si bien debe hacerse notar que en este ámbito justamente esos miembros, reticentes formalmente, se han protegido de su afección por este tipo de instrumentos jurídicos al haberse declarado formalmente al margen del proceso de integración en este campo concreto⁴², pese a lo cual se han mostrado, dispuestos a participar y obligarse voluntariamente por los instrumentos hasta hora adoptados⁴³.

De otra parte, sin embargo, y como prius necesario en un proceso que se define de integración de los pueblos europeos, especialmente interesado desde el Tratado de Maastricht en involucrar al ciudadano europeo en su dinámica, que encuentra además en la participación activa del ciudadano su misma legitimación como proyecto de integración frente a la pérdida de competencias y protagonismo de los Estados, los instrumentos jurídicos analizados muestran claramente un segundo fundamento permanentemente presente, ahora estrechamente relacionado con el nuevo concepto de espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: la mejora de las condiciones judiciales en las que se desenvuelve la vida del nacional comunitario, la flexibilización, el acercamiento y la simplificación de los procesos ahora en muchos casos y de forma inevitable más allá de la frontera de su propio Estado, conflictos de alcance

42 Vid. el Protocolo por el que se integra el Acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, anexo al TUE y al TCE de una parte, y el Protocolo sobre al posición del Reino Unido e Irlanda anexo igualmente a ambos tratados, el Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido e Irlanda y el Protocolo sobre al posición de Dinamarca.

43 Utilizando la posibilidad que ofrece el artículo 4 del Protocolo de incorporación del Acervo Schengen, conforme a la Declaración sobre el mismo.

comunitario, como un beneficio directo que el camino hacia la integración europea debe procurar a las personas que la hacen posible.

Se trata, pues, en todo caso, de un fundamento diferente a aquél de la cooperación internacional desde el momento en que hablamos de un fenómeno ligado a personas y no a entidades abstractas como los Estados o las organizaciones internacionales. Pero además, mucho más constrictivo, en la medida en que no depende de la arbitraria y mudable voluntad de los Estados implicados al quedar la cooperación taxativamente recogida en un tratado internacional, el TCE, y más allá de eso, en instrumentos normativos específicos como son los reglamentos, las directivas y las decisiones comunitarias, con la vinculatoriedad jurídica que les es propia y la sumisión a la revisión jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia, elementos ambos que refuerzan extraordinariamente el alcance y la realización efectiva de dicha cooperación, trasmutando en estrictamente jurídico un compromiso que, en el ámbito puramente internacional, no pasa en muchos casos de un compromiso meramente político. Un compromiso que se beneficia además de los principios constitucionales que informan las normas comunitarias, de todos conocidos: primacía, autonomía, efecto directo y aplicabilidad inmediata, por tanto, un compromiso teñido de supranacionalidad como la propia organización en la que tienen su origen. Y un fundamento, en definitiva, de acuerdo con el desdoblamiento en las justificaciones en los diversos instrumentos al que aludíamos líneas atrás, funcionalizado pues, al igual que cualquier otra actuación comunitaria desarrollada en cualquier otro ámbito, ya sea siguiendo el método de la integración, ya sea utilizando el de la supranacionalidad, pero especialmente en este segundo caso, por las consecuencias que de su empleo se derivan en especial para los Estados. Funcionalizado, esto es, restringido a los ámbitos de actuación materiales reconocidos expresamente por los Estados en favor de las instituciones comunitarias, y cumpliendo el doble requisito que jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia ha establecido desde antiguo: una acción que no sólo no obstaculice el proceso de integración sino que además lo favorezca, respetándose en todo caso el principio de subsidiariedad⁴⁴.

44 Vid sentencia TJCE Alemania v. Parlamento Europeo y Consejo, C-233/94, de 13.5.1997, Rec. I-2405.

Referencias

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B., **Introducción al Derecho de la Unión Europea**, Madrid, 1999.

AVEL, J.B., "Le développement de la coopération judiciaire européenne", 445 **RMCUE** (2001), pp. 112-116.

CARRILLO SALCEDO, J.A., **Soberanía del Estado y Derecho internacional**: Madrid, 1974.

CARRILLO SALCEDO, J.A., **El Derecho internacional en perspectiva histórica**: Madrid, 1991.

CARRILLO SALCEDO, J.A., **Droit international et Souveraineté des États. Cours général de Droit international public**, 257 R.C.A.D.I. (1996), pp. 35-222.

GARCIMARTÍN ALFÉREZ, F.J., "Sobre el fundamento de la cooperación jurídica internacional", 5 **Colección Escuela Diplomática** (2001), pp. 61-68.

GARDEÑES SANTIAGO, M., "El desarrollo del Derecho internacional privado tras el Tratado de Ámsterdam: los artículos 61 c) y 65 TCE como base jurídica", 11 **RDCE** (2002), pp. 231-249.

GARZÓN CLARIANA, G., "Sobre la noción de cooperación en el Derecho internacional" **XXIX R.E.D.I.** (1976-1), pp. 51-69.

GUZMÁN ZAPATER, M., "Un elemento federalizador para Europa: el reconocimiento mutuo en el ámbito del reconocimiento de decisiones judiciales", 10 **RDCE** (2001), pp. 405-438.

MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**: Madrid, 2002.

PÉREZ GONZÁLEZ, M., "El Derecho internacional de la cooperación: algunas reflexiones", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.): **La cooperación internacional. XIV Jornadas de la AEPDIRI**: Vitoria, Septiembre 1991;1993, pp. 25 y ss.

PÉREZ VERA, E., **Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica**: Madrid, 1973.

PÉREZ VERA, E., "Algunas reflexiones sobre los procesos de integración regional", 12 **RIE** (1977), pp. 669 y ss.

REMIEN, O. "European Private International Law, The European Community and its emerging area of Freedom, Security and Justice", 38 **CMLR** (2001), pp. 53-86.

REMIRO BROTONS, A., **Derecho internacional público, I (Principios fundamentales)**: Madrid, 1982.

REQUEJO ISIDRO, M., "Ratificación por España del Convenio de Roma sobre simplificación de procedimientos para el cobro de alimentos, de 6 de noviembre de 1990", XLIX **REDI** (1997-I), pp. 381-384.

REUTER, P., **Organisations Européennes**: París, 1970.

TEZCAN, E. "La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre de l'Union Européenne et le Traité d'Amsterdam", 5-6 **CDE** (1998), pp. 661-681.

VALLEGÁLVEZ, A., "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia (I) y (II)", en AAVV, **Derecho comunitario material**: Madrid, 2000.

VITORINO, A., Entrevista, 458 **RMCUE** (2002), pp. 285-290.