

FERNANDO GASCÓN INCHAUSTI  
Catedrático de Derecho Procesal  
Universidad Complutense de Madrid

DERECHO EUROPEO  
Y LEGISLACIÓN PROCESAL  
CIVIL NACIONAL:  
ENTRE AUTONOMÍA  
Y ARMONIZACIÓN

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2018

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
<b>NOTA PRELIMINAR .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I. LA REGULACIÓN DEL PROCESO CIVIL ES COSA DE DOS.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO II. LA ENTRADA EN ESCENA DEL LEGISLADOR EUROPEO: EL DESARROLLO POR LA UNIÓN EUROPEA DE SU COMPETENCIA NORMATIVA EN MATERIA PROCESAL CIVIL....</b>	<b>15</b>
1. DIRECTIVAS Y REGLAMENTOS DIRECTAMENTE ENCAMINADOS A MEJORAR LA LITIGACIÓN TRANSFRONTERIZA Y LA COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL .....	19
2. DIRECTIVAS Y REGLAMENTOS SECTORIALES CON TRASCENDENCIA SOBRE LOS PROCESOS CIVILES NACIONALES .....	24
3. EN PARTICULAR, LA ACCIÓN NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN CON LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.....	31
4. UNA VISIÓN DE CONJUNTO .....	37

	Pág.
<b>CAPÍTULO III. BALANCE: DESCONOCIMIENTO Y DESAJUSTES.....</b>	39
1. DESAJUSTES EN LA INTERRELACIÓN ENTRE NORMAS PROCESALES NACIONALES Y EUROPEAS .....	45
2. LA DESATENCIÓN DEL LEGISLADOR NACIONAL A LAS NECESIDADES ESPECIALES DE REGULACIÓN EN MATERIA DE LITIGACIÓN TRANSFRONTERIZA.....	48
2.1. Desidia de la legislación nacional en la regulación de los procesos transfronterizos .....	49
2.2. La diversidad de las legislaciones nacionales como factor de distorsión.....	52
 <b>CAPÍTULO IV. OPCIONES DE DESARROLLO NORMATIVO FUTURO: EL AVANCE POR LA SENDA DE LA ARMONIZACIÓN .....</b>	 57
1. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE ARMONIZACIÓN PROCESAL CIVIL?.....	58
2. LAS BASES NORMATIVAS PARA LA ARMONIZACIÓN.....	64
3. DESARROLLOS RECIENTES Y FUTUROS: EN ESPECIAL, EL BORRADOR DE DIRECTIVA DE NORMAS MÍNIMAS DE PROCESO CIVIL EN LA UNIÓN.....	72
3.1. El alcance de la propuesta.....	76
3.2. Normas mínimas sobre equidad y eficacia de los resultados.....	77
3.3. Normas mínimas sobre eficiencia de los procedimientos .....	79
3.4. Normas mínimas sobre acceso a los órganos jurisdiccionales y a la justicia.....	82
3.5. Normas mínimas sobre equidad del procedimiento.....	86
3.6. Algunas consideraciones generales.....	92

	Pág.
3.7. Otras iniciativas: el proyecto ELI/UNIDROIT .....	98
4. PRECAUCIONES Y LÍMITES .....	101
<b>CAPÍTULO V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMO IMPULSOR DE REFORMAS PROCESALES NA- CIONALES: ¿UN AGENTE INESPERADO? .....</b>	105
<b>CAPÍTULO VI. OTRAS FÓRMULAS DE INCIDEN- CIA DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS SIS- TEMAS NACIONALES DE JUSTICIA CIVIL: EL CUADRO DE INDICADORES DE LA JUSTICIA EN LA UE (<i>EU JUSTICE SCOREBOARD</i>).....</b>	117
<b>CAPÍTULO VII. PERCEPCIONES NACIONALES: DEBERES, OPORTUNIDADES Y PRETEXTOS.....</b>	125
1. EUROPA COMO DEBER .....	127
2. EUROPA COMO OPORTUNIDAD.....	131
3. EUROPA COMO PRETEXTO.....	135
<b>CAPÍTULO VIII. UNA BREVE CONCLUSIÓN.....</b>	139
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	141

## NOTA PRELIMINAR

Este trabajo es uno de los resultados del Proyecto de Investigación «La armonización del proceso civil en la Unión Europea» (DER2015-64756-P), financiado por el MINECO, integrado a su vez en la Red Temática «Justicia Civil: análisis y prospectivas» (DER2016-81752-REDT).

Su origen se halla en la conferencia que pronuncié en el marco del concurso para el acceso a una plaza de catedrático de Derecho procesal en la Universidad Complutense de Madrid el 29 de septiembre de 2016, ante un tribunal presidido por el profesor Andrés de la Oliva Santos e integrado, además, por la profesora Isabel Tapia Fernández, la profesora Teresa Armenta Deu, el profesor Ignacio Díez-Picazo Giménez y el profesor Jaime Vegas Torres. A todos ellos les debo mucho, porque con todos ellos he tenido la suerte de trabajar y de todos ellos he disfrutado del privilegio de poder aprender: siempre han sido para mí modelos ejemplares —o ejemplos modélicos, si se prefiere— de lo que debe ser un auténtico profesor universitario y un académico comprometido con la mejora de la ciencia jurídica, de la legislación procesal y de la tutela de los derechos de los justiciables.

# CAPÍTULO I

## LA REGULACIÓN DEL PROCESO CIVIL ES COSA DE DOS

1. El progresivo incremento del ámbito de competencias de la Unión Europea ha determinado que en los últimos años se haya intensificado de forma exponencial la interrelación entre los legisladores nacionales y el legislador europeo. Se trata de un fenómeno al que, en numerosas áreas del Derecho, los Estados miembros ya se habían acomodado, pero que puede seguir generando dificultades en el ámbito del Derecho procesal y, más singularmente, en el del Derecho procesal civil, donde aún no se ha llegado a una situación en la que pueda decirse que están claros los límites y que se han asentado ya unas «buenas prácticas» en ambas instancias de producción normativa.

En efecto, todavía no parece estar cerrado el ciclo de elaboración de normas procesales civiles europeas, posiblemente porque no está del todo claro cuáles son los elementos del proceso civil que se pueden regular de algún modo desde la Unión Europea, ni con qué nivel de intensidad<sup>1</sup>. Por eso, hace

---

<sup>1</sup> Cfr., en este sentido, R. MAŃKO, «Europeanisation of civil procedure. Towards common minimum standards?», *European Parliamentary Research Service*,

ya tiempo que la tradicional «autonomía procesal de los Estados miembros» ha dejado de ser una realidad sólida y de contenido razonablemente preciso, para convertirse en algo que se define más bien en sentido negativo, como aquello no cubierto por los principios de equivalencia y efectividad<sup>2</sup>. Y esto, a su vez, arroja una fuerte presión sobre los legisladores nacionales, supuestamente forzados a innovar y a reformar sus ordenamientos por exigencias europeas, sin aparente responsabilidad por su parte en el resultado final; o que pueden ver limitada su voluntad de mantener instituciones procesales o de innovarlas en un determinado sentido debido al contenido de la legislación europea. Además, tampoco son infrecuentes los reproches que, desde instancias europeas, tanto gubernativas (léase, la Comisión) como judiciales (el Tribunal de Justicia) reciben los Estados miembros por no haber incorporado en plazo o de forma adecuada los mandatos normativos procedentes de la Unión<sup>3</sup>.

---

In-Depth Analysis, PE 559.499 (junio de 2015); M. TULIBACKA, M. SANZ y R. BLOMEYER, «Common minimum standards of civil procedure», *European Parliamentary Research Service*, Study, European Added Value. Assessment, Annex I, PE 581.385 (junio de 2016); B. HESS, «Harmonized Rules and Minimum Standards in the European Law of Civil Procedure», *European Parliamentary Research Service*, In-Depth Analysis, PE 556.971 (junio de 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/556971/IPOL\\_IDA\(2016\)556971\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/556971/IPOL_IDA(2016)556971_EN.pdf)).

<sup>2</sup> Para un excelente análisis del progresivo desvanecimiento del principio de la autonomía procesal de los Estados miembros, cfr. M. SERRANO MASIP, «Efectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el proceso civil interno», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 68, julio-diciembre de 2016, pp. 5-32, pp. 6-10.

<sup>3</sup> Puede verse, en este sentido, la serie de informes anuales elaborados por la Comisión bajo el título *Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea* [vid. Documento COM(2016) 463 final para el informe presentado en 2016 respecto del año 2015]. Una buena muestra del temor de los Estados a estos reproches es la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, y cuyas primeras frases son estas:

La transposición en plazo de directivas de la Unión Europea constituye en la actualidad uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Consejo Europeo. La Comisión Europea somete informes periódicos al Consejo de Competitividad, a los que se les da un alto valor político en cuanto que sirven para medir la eficacia y la credibilidad de los Estados miembros en la puesta en práctica del mercado interior. El cumplimiento de este objetivo resulta hoy

2. El punto de partida para un análisis reposado de esta situación es la constatación de que la regulación del proceso civil, igual que la del proceso penal, es una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros [art. 4.2.j) TFUE], aunque el reparto se ha establecido de forma asimétrica, debido a la primacía del Derecho de la Unión, pero también a la subsidiariedad de su acción normativa en los espacios comunes<sup>4</sup>. Este carácter compartido y asimétrico conduce a una falta de determinación clara de dónde está la fuente de producción normativa en materia procesal civil y, en consonancia con ello, de varios elementos de gran relevancia: qué se regula (*rectius*, qué facetas del proceso civil) y cómo se regula (pues las líneas de política legislativa pueden ser distintas en la Unión Europea y a nivel nacional); cuáles son los tiempos para las innovaciones y las reformas; y, sobre todo, quién toma todas las decisiones, lo cual, a su vez, entronca con la cuestión medular —y recurrente— de la legitimación

---

aún más prioritario habida cuenta del escenario diseñado por el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para los incumplimientos de transposición en plazo, para los que la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la imposición de importantes sanciones económicas de manera acelerada (art. 260.3 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea —TFUE—).

En relación más directa con lo que ahora nos interesa, puede leerse en el último párrafo de su apartado III (relativo a la trasposición de la directiva de daños en materia de Derecho de la competencia) lo siguiente:

El transcurso del plazo de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2014/104/UE, que finalizó el 27 de diciembre de 2016, justifica la utilización del Real Decreto-ley como instrumento de transposición, al concurrir la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución. En efecto, resulta acuciante efectuar la necesaria adaptación de nuestro Derecho y poner fin al retraso en el cumplimiento de esta obligación, considerando las consecuencias negativas que dicho retraso comporta tanto para los ciudadanos, en cuyo beneficio procede garantizar la efectividad de las acciones para el resarcimiento por los daños y perjuicios derivados de infracciones del Derecho de la competencia, como para el Estado, debido el riesgo de ser sancionado por las instituciones de la Unión Europea mediante un procedimiento de infracción que ha sido iniciado de oficio por la Comisión Europea en enero de 2017.

<sup>4</sup> Cfr. R. ALONSO GARCÍA, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 4.ª ed., Cizur Menor, Civitas, 2014, pp. 104 y ss.



democrática del Derecho emanado de la Unión Europea. Solo cuando estos factores estén claros resultará posible alcanzar la estabilidad y el equilibrio necesarios para que cada instancia desarrolle su potestad normativa sin entorpecer la ajena, al modo en que se hace en los sistemas federales o federalizantes consolidados. Para tratar de determinar cómo de lejos estamos de ese punto de *tranquilitas* normativa parece pertinente analizar, de un lado, cómo es percibida por la Unión Europea su competencia legislativa en materia procesal civil; y, por otro, cómo repercute en el legislador procesal nacional —el español, en lo que ahora importa— esa «cohabitación» con el legislador europeo.