



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 23.2.2012
COM(2012) 71 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**sobre la aplicación de la Directiva 2003/8/CE destinada a mejorar el acceso a la justicia
en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes
relativas a la justicia gratuita para dichos litigios**

{SWD(2012) 20 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

sobre la aplicación de la Directiva 2003/8/CE destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios

1. INTRODUCCIÓN

En un auténtico espacio europeo de justicia, particulares y empresas no deben verse impelidos a renunciar al ejercicio de sus derechos por la complejidad de los sistemas jurídico y administrativo. Todos los ciudadanos deben poder acudir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro. Los costes inherentes a la dimensión transfronteriza de los litigios en asuntos civiles y mercantiles no deben impedir el acceso a la justicia.

Ya en 1999¹, el Consejo Europeo instó al Consejo y a la Comisión a que establecieran unas normas mínimas para garantizar un nivel adecuado de asistencia jurídica gratuita en litigios transfronterizos en toda la Unión. A propuesta de la Comisión publicada el 18 de enero de 2002², el Consejo adoptó la Directiva 2003/8/CE³ («la Directiva») destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios el 27 de enero de 2003⁴. La Directiva entró en vigor el 30 de noviembre de 2004⁵.

El Programa de Estocolmo⁶ pidió una evaluación de la eficacia de los instrumentos jurídicos adoptados a escala de la Unión. Transcurridos 5 años desde que comenzara a aplicarse la Directiva, la Comisión decidió llevar a cabo su evaluación⁷.

En 2010, la Comisión emprendió un estudio⁸ que sirviera de argumento para evaluar en detalle la transposición y la aplicación de la Directiva. El estudio tiene una parte de análisis

¹ Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999 - Conclusiones de la Presidencia.

² Propuesta de Directiva del Consejo destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita y otros aspectos financieros vinculados a los juicios civiles (DO C 103E de 30.4.2002, p. 368), COM(2002) 0013 final — CNS 2002/0020.

³ Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios, DO L 26 de 31.1.2003, pp. 41–47. El número de referencia erróneo de la Directiva «2002/8/CE» se corrigió, siendo sustituido por el correcto «2003/8/CE», Corrección de errores DO L 32 de 7.2.2003, p. 15.

⁴ Se hace hincapié en que la Directiva solo se aplica a la justicia gratuita en los litigios de carácter transfronterizo en asuntos civiles y mercantiles. En concreto, no cubre los litigios nacionales ni los asuntos penales o administrativos.

⁵ Excepto el artículo 3, apartado 2, letra a), cuyo plazo de incorporación en el Derecho nacional era el 30 de mayo de 2006.

⁶ «El Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

⁷ Decisión de la Comisión relativa al Programa anual de trabajo 2010 Programa de Justicia Civil, C(2009)10659.

⁸ «Study on the application of Council Directive 2003/8/EC of 27 January 2003 on legal aid and on the legal compliance of the national transposition» DBB Law, Informe final de junio de 2011.

jurídico y otra parte de índole empírica basada en una encuesta realizada entre los distintos grupos de interesados de todos los Estados miembros⁹.

La aplicación de la Directiva fue objeto de debate con la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil en sus reuniones de 2006 y 2010. Además, la Comisión ha incluido cartas, quejas y peticiones relacionadas con la Directiva en su evaluación.

El presente Informe recoge la evaluación de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva en el período comprendido entre el 30 de abril de 2004 y el 31 de diciembre de 2010¹⁰. A pesar de que la Directiva es aplicable en relación con varios procedimientos europeos, como el proceso europeo de escasa cuantía¹¹, y apoya su aplicación, el presente informe no incluye información específica sobre el uso de la Directiva en el contexto de los procedimientos europeos, debido al breve período de tiempo existente entre la entrada en vigor y la recogida de datos llevada a cabo para este informe por el estudio antes mencionado.

2. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA DIRECTIVA

El artículo 1 de la Directiva establece que su objetivo es mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de unas reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita en dichos litigios. La Directiva pretende promover la aplicación de la justicia gratuita en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles a las personas que no dispongan de recursos suficientes, siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar el acceso efectivo a la justicia. Como se señala en el apartado 5 de la Directiva, el acceso a la justicia es un derecho generalmente reconocido que se recoge en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹².

La Directiva establece que todo ciudadano que sea parte en un litigio civil o mercantil en un Estado miembro distinto de aquel en el que tenga su residencia habitual tiene derecho a asistencia jurídica gratuita en las mismas condiciones que un ciudadano que resida en ese Estado.

Con arreglo al artículo 3 de la Directiva, la «asistencia jurídica gratuita» abarca los siguientes servicios:

- el asesoramiento previo a la demanda;
- la asistencia jurídica;
- la representación ante los tribunales;

⁹ Hubo 545 respuestas procedentes de asociaciones de asistencia jurídica gratuita (53), organismos estadísticos (13), agentes judiciales (43), jueces (60), abogados (237), justiciables (102) y otros (37).

¹⁰ La encuesta abarcaba el mismo período.

¹¹ Reglamento (CE) 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, DO L 199 de 31.7.2007.

¹² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

- la exención de los gastos procesales, incluidos los gastos vinculados al carácter transfronterizo del litigio, o la concesión de una ayuda para costearlos, y
- los honorarios de las personas que actúen en el juicio a requerimiento del tribunal.

La Directiva regula, asimismo, las siguientes cuestiones:

- la obligación de proporcionar asistencia jurídica gratuita a las personas que no puedan hacer frente, en su totalidad o en parte, a las costas procesales (artículo 5);
- la posibilidad de que gozan las autoridades competentes de los Estados miembros de rechazar las solicitudes de justicia gratuita relativas a demandas manifiestamente infundadas (artículo 6);
- las categorías de gastos que debe cubrir la justicia gratuita, como los servicios de interpretación, la traducción de los documentos presentados por el beneficiario a instancias del tribunal o de la autoridad competente o los gastos de desplazamiento (artículo 7);
- las categorías de gastos cubiertos por el Estado miembro del domicilio o la residencia habitual (artículo 8);
- el principio de continuidad de la justicia gratuita (artículo 9);
- el principio de la aplicación del beneficio de justicia gratuita a los procedimientos extrajudiciales (artículo 10);
- el principio de la aplicación del beneficio de justicia gratuita a la ejecución de instrumentos auténticos (artículo 11);
- la designación y la habilitación de las autoridades competentes de los Estados miembros para conceder o denegar la justicia gratuita (artículo 12 en relación con el artículo 14); y
- el procedimiento de solicitud (artículo 13 en relación con el artículo 15).

El artículo 21, apartado 1, de la Directiva exige a los Estados miembros que adopten «las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 30 de noviembre de 2004, con excepción de la letra a) del apartado 2 del artículo 3, para el cual la incorporación de la presente Directiva al Derecho nacional se producirá a más tardar el 30 de mayo de 2006».

3. INCORPORACIÓN AL DERECHO NACIONAL Y APLICACIÓN

3.1. Observaciones generales

Antes de que la Directiva entrara en vigor, la justicia gratuita en los asuntos civiles transfronterizos estaba garantizada solo en determinados Estados miembros en virtud de la aplicación de acuerdos internacionales o de su Derecho internacional nacional. Existían dos

categorías de acuerdos: los bilaterales y los multilaterales¹³, aunque en ambos casos su ámbito de aplicación era limitado. La adopción y la incorporación al Derecho nacional de la Directiva aportó, en general, claridad y uniformidad entre los Estados miembros.

Al final del período cubierto por el presente Informe, todos los Estados miembros¹⁴ habían introducido sobre la base de la Directiva un sistema de justicia gratuita transfronterizo en asuntos civiles del que se podían beneficiar efectivamente personas domiciliadas en otros Estados miembros. La legislación nacional por la que se incorporaba la Directiva al Derecho nacional se recoge en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión¹⁵ que acompaña al presente Informe.

A pesar de que la interpretación de disposiciones individuales de la Directiva puede variar de un Estado miembro a otro, prácticamente no se han producido litigios o quejas en relación con esa incorporación. La única resolución del Tribunal de Justicia Europeo relativa a la Directiva se dictó el 22 de diciembre de 2010¹⁶.

3.2. Condiciones para la concesión de la asistencia jurídica gratuita

3.2.1. El principio unánimemente reconocido de la justicia gratuita para las personas que no disponen de recursos necesarios

Todos los Estados miembros han incorporado a sus ordenamientos respectivos las disposiciones del artículo 5, apartado 1, que establecen que el beneficio de justicia gratuita se concederá a las personas cuyos recursos no les permitan hacer frente a las costas procesales mencionadas en la Directiva. Otro tanto sucede con el artículo 5, apartado 2, que dispone que la situación económica de esas personas debe ser evaluada teniendo en cuenta distintos elementos objetivos.

Además, la Directiva reconoce la posibilidad de que existan diferencias significativas en el coste de la vida entre Estados miembros y prevé que, en el caso de que se hayan establecido límites máximos para la justicia gratuita, esos límites pueden no aplicarse si el solicitante demuestra que existen diferencias en el coste de la vida entre los dos Estados miembros de que se trate. Esta disposición ha sido incorporada por todos los Estados miembros menos uno¹⁷.

3.2.2. La incorporación al Derecho nacional de la «importancia» del litigio para el solicitante

La Directiva autoriza a los Estados miembros a optar por un sistema que les permite denegar las solicitudes de justicia gratuita relativas a acciones judiciales que parezcan manifiestamente infundadas¹⁸. Esta posibilidad existe en muchos sistemas nacionales de justicia gratuita, y ha

¹³ Entre otros, el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, tendente a facilitar el acceso a la Justicia y el Acuerdo Europeo relativo a la transmisión de solicitudes de asistencia jurídica gratuita, hecho en Estrasburgo el 27.1.1977.

¹⁴ Dinamarca no entra en el ámbito de aplicación de la Directiva.

¹⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [AÑÁDASE EL NÚMERO]

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 22 de diciembre de 2010 en el asunto C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/República Federal de Alemania.

¹⁷ Eslovaquia no ha transpuesto totalmente esta disposición.

¹⁸ Artículo 6, apartado 1.

sido la elegida por la mayoría de los Estados miembros, que en consecuencia, se protegen contra la posibilidad de que se presenten solicitudes sin fundamento.

Sin embargo, el artículo 6, apartado 3, establece que al resolver sobre el fundamento de una solicitud, los Estados miembros deberán valorar «la importancia del asunto en concreto para el solicitante». Parece que el concepto de «la importancia del asunto en concreto para el solicitante» puede ser interpretado de manera diferente por los Estados miembros. De hecho, resulta difícil determinar si esta «importancia» tiene connotaciones económicas o debe evaluarse desde un punto de vista moral o si se refiere, tal vez, a algún otro criterio, por ejemplo, si tiene que ver con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA DIRECTIVA

4.1. Procedimientos contenciosos

La aplicación del principio de la asistencia jurídica gratuita a asuntos civiles plantea escasísimas dificultades para los Estados miembros en el caso de los procedimientos contenciosos. Sin embargo, la situación varía un tanto cuando se trata de procedimientos extrajudiciales o de la ejecución de resoluciones judiciales o de instrumentos auténticos.

4.2. Procedimientos extrajudiciales

Por lo que se refiere a los procedimientos extrajudiciales, el artículo 10 de la Directiva dispone que el beneficio de justicia gratuita también cubrirá tales procedimientos cuando la ley los imponga a las partes, o cuando el juez remita a las partes en el litigio a dichos procedimientos. El concepto de procedimiento extrajudicial varía según los Estados miembros y su interpretación puede suscitar en ocasiones dificultades, dando lugar a una aplicación no uniforme. Determinados Estados miembros no contemplan algunas veces el beneficio de justicia gratuita cuando se trata de procedimientos extrajudiciales exigidos por los tribunales¹⁹ o impuestos por la ley²⁰.

4.3. Ejecución de resoluciones judiciales y documentos auténticos

Los artículos 9 y 11 de la Directiva se refieren a la ejecución tanto de las resoluciones judiciales como de los documentos auténticos.

El artículo 9, apartado 2, establece que una persona que haya recibido el beneficio de justicia gratuita en el Estado miembro donde se halle el tribunal obtendrá la justicia gratuita contemplada por el Derecho del Estado miembro en el que se solicite el reconocimiento o la ejecución. Aunque la interpretación de si la concesión de ese beneficio es automática o si el beneficiario debe solicitarla en el Estado miembro de ejecución varía según los Estados miembros, conviene subrayar que la mayoría de ellos han transpuesto correctamente esta disposición²¹.

El artículo 11 estipula que se concederá el beneficio de justicia gratuita para la ejecución de instrumentos auténticos en otro Estado miembro. Aunque la mayoría de los Estados miembros

¹⁹ Excepto Irlanda, Estonia, Chipre, Hungría, Finlandia y el Reino Unido.

²⁰ Excepto Irlanda, Estonia, Chipre, Hungría, Austria, Finlandia y el Reino Unido.

²¹ Excepto Irlanda, Estonia, Lituania, Rumanía, Eslovenia y Finlandia.

han incorporado esta disposición en sus ordenamientos respectivos²², dos cuestiones suscitan algunas cuestiones en la práctica: primero, el concepto de documento auténtico no existe en todos los Estados miembros y, segundo, el artículo 11 no especifica qué Estado debe correr con las costas, aunque parece lógico que los artículos 7 y 8 sobre reparto de las cargas entre el Estado miembro del tribunal y el Estado miembro de residencia se apliquen por analogía.

5. GASTOS CUBIERTOS POR LA JUSTICIA GRATUITA DE ACUERDO CON LA DIRECTIVA

La Directiva enumera una serie de gastos vinculados al beneficio de justicia gratuita en litigios de carácter transfronterizo en asuntos civiles y mercantiles de los que los Estados miembros deben hacerse cargo.

5.1. Gastos de asesoramiento, representación, interpretación y traducción

El principio de justicia gratuita en relación con los procedimientos judiciales está ampliamente recogido en los sistemas jurídicos nacionales.

Por ello, las disposiciones de la Directiva que establecen que la justicia gratuita debe cubrir los gastos correspondientes a la asistencia y la representación letrada, así como los gastos de interpretación y traducción, han sido transpuestas en todos los Estados²³.

5.2. Gastos de desplazamiento

El artículo 7, letra c), de la Directiva dispone que la justicia gratuita cubrirá los gastos de desplazamiento cuando la ley o el tribunal del Estado miembro donde se halle el tribunal requieran la comparecencia ante el mismo del beneficiario. La mayoría de los Estados miembros han incorporado esta disposición en sus legislaciones²⁴. La Comisión hace hincapié en que la cobertura de estos gastos es una característica fundamental de la Directiva, ya que los gastos de desplazamiento son consustanciales a los litigios de carácter transfronterizo. Por añadidura, la Directiva limita el impacto financiero en los Estados miembros, al restringir esta obligación a los procedimientos que requieran la presencia física de las personas interesadas.

5.3. Asistencia de un letrado local hasta que se haya presentado la solicitud de justicia gratuita en el Estado miembro donde se halle el tribunal

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, el Estado miembro en que resida habitualmente el solicitante sufragará los gastos correspondientes a la asistencia de un letrado local hasta que se haya presentado la solicitud de justicia gratuita en el Estado miembro donde se halle el tribunal.

La aplicación coherente de esta disposición plantea algunos retos. Por un lado, compete al tribunal de la residencia habitual del solicitante nombrar al letrado. Por otro, solo algunos gastos, los destinados a pagar al letrado local y la traducción de documentos, están cubiertos por el artículo 8 de la Directiva, no así los gastos de desplazamiento para asistir a la audiencia del tribunal competente para decidir si se concede o no el beneficio de justicia gratuita.

²² Irlanda, Grecia, Estonia, Chipre, Hungría y Eslovaquia han transpuesto deficientemente esta disposición.

²³ Artículo 3, apartado 2, letra b), y artículo 7, letras a) y b).

²⁴ Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Eslovenia y el Reino Unido la han transpuesto deficientemente.

Además, no queda claro si la evaluación de la demanda puede efectuarse antes de la designación del letrado local, y, desde esta perspectiva, si el solicitante debe cumplir los requisitos para beneficiarse de la justicia gratuita exigidos en el Estado miembro de su domicilio²⁵.

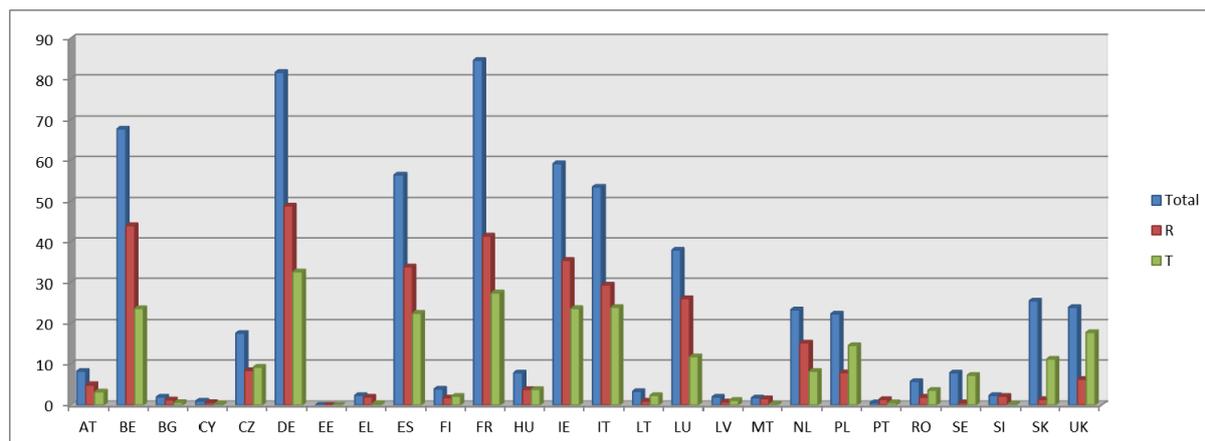
6. OBSERVACIONES SOBRE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA DIRECTIVA

6.1. Observaciones generales

En el período 2004-2009 el número de personas que se benefició de la justicia gratuita en los litigios transfronterizos se incrementó ligeramente. Según el Eurobarómetro nº 351²⁶, un 12 % de los entrevistados en la UE estaba al corriente del beneficio de justicia gratuita en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles²⁷.

La situación puede explicarse por el desconocimiento del instrumento, incluso entre los profesionales del Derecho. El bajo número de solicitudes puede, a su vez, explicarse por el ámbito de aplicación de la Directiva, que se circunscribe a los asuntos civiles y mercantiles²⁸.

De acuerdo con los datos disponibles, el número total de solicitudes de justicia gratuita en litigios transfronterizos tramitadas por cualquier Estado miembro llegó a 100 únicamente en dos ocasiones²⁹.



Legenda: Número medio de solicitudes por Estado miembro entre 2005 y 2009. R se refiere a las solicitudes recibidas en los Estados miembros y T a las solicitudes transmitidas a otro Estado miembro³⁰.

²⁵ A pesar de posibles dudas en cuanto a la interpretación del artículo 8, letra a), puede afirmarse que la República Checa, Rumanía y Eslovaquia han transpuesto deficientemente esta disposición.

²⁶ Eurobarómetro especial 351: Justicia Civil, Octubre de 2010.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf

²⁷ Eslovenos y neerlandeses, un 28 % de los cuales había oído hablar de esta posibilidad, eran los que tenían un mayor conocimiento de la justicia gratuita. Por el contrario, los que menos sabían de ella eran los portugueses (7 %), irlandeses (8 %), alemanes (8 %) y polacos (8 %).

²⁸ El Informe no contiene observaciones sobre la aplicación práctica de la Directiva en relación con las demandas interpuestas con arreglo al procedimiento europeo relativo a los litigios de escasa cuantía, ya que el Reglamento no comenzó a aplicarse hasta 2009.

²⁹ En Francia en 2006 y 2008.

³⁰ El número de solicitudes transmitidas no tiene necesariamente que coincidir con el número de solicitudes recibidas debido a que es posible presentar directamente la solicitud ante la autoridad competente del Estado miembro donde se halle el tribunal.

- Total
- Recibidas
- Transmitidas

6.2. **Ámbito de aplicación**

Aunque el principio de justicia gratuita transfronteriza está arraigado en todos los Estados miembros, han salido a la luz algunas complicaciones de índole práctica. Así, se han detectado diferencias de interpretación en cuanto a la definición del ámbito de aplicación de la Directiva, es decir, los asuntos civiles y mercantiles. Asimismo, se ha constatado que la definición de litigio transfronterizo³¹ no cubre una serie de supuestos que aparentemente tendrían aspectos transfronterizos³².

6.3. **Designación de profesionales**

Las modalidades para la designación de los letrados que se ocupan de los asuntos de justicia gratuita varían de un Estado miembro a otro. Algunas veces, los solicitantes se topan con dificultades para que se les atribuya un abogado que comprenda no ya el idioma, sino el sistema jurídico del beneficiario de la justicia gratuita.

6.4. **Condiciones para la concesión del beneficio de justicia gratuita**

La Directiva tiene en cuenta las diferencias en el coste de la vida entre Estados miembros³³, sin embargo, no existen criterios objetivos que especifiquen la manera en que esas diferencias deben ser tomadas en consideración. Además, el Estado que tiene que conceder el beneficio de justicia gratuita puede encontrar dificultades para evaluar los documentos facilitados por un solicitante domiciliado en otro Estado miembro para demostrar su situación económica.

6.5. **Gastos cubiertos por la Directiva**

Por lo que atañe a la cobertura de los gastos de representación o asistencia letrada, cabe señalar que las modalidades para la elección y la designación del letrado encargado de tales tareas varían considerablemente según el Estado miembro de que se trate. En muchos Estados miembros, los profesionales informan de la existencia de unos plazos muy largos para el pago de sus emolumentos así como del bajísimo nivel de estos últimos. Sin embargo, esta situación no es propia solo de la Directiva, sino que se da igualmente en los sistemas nacionales de justicia gratuita en los asuntos de ámbito nacional.

7. **OBLIGACIÓN DE INFORMACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

El artículo 18 de la Directiva dispone que las autoridades nacionales competentes cooperarán con el fin de informar al público y a los profesionales de la justicia sobre los distintos sistemas de justicia gratuita, en particular a través de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil³⁴.

³¹ Artículo 2 de la Directiva.

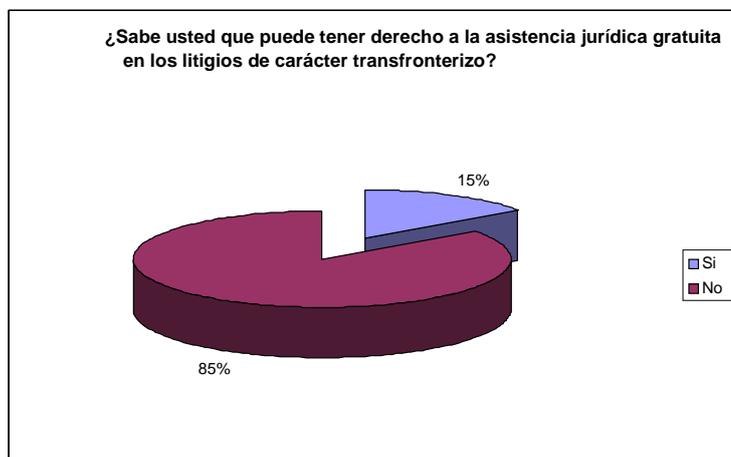
³² Por ejemplo, los costes generados por la convocatoria, a través de un agente judicial, de una persona que resida en otro Estado miembro para que comparezca ante un órgano jurisdiccional nacional.

³³ Artículo 5

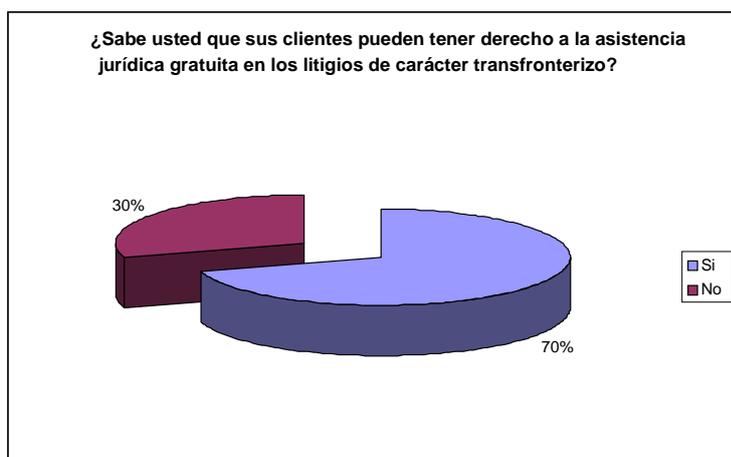
³⁴ Véanse la Decisión 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, DO L 174 de 27.6.2001, y la Decisión 568/2009/CE del

La Comisión constata, tal como puso de relieve la encuesta, que los ciudadanos, los profesionales de la justicia y las organizaciones representativas de las profesiones jurídicas tienen un conocimiento insuficiente de las disposiciones de la Directiva:

Justiciables: solo un 15 % de los ciudadanos conocen la Directiva.

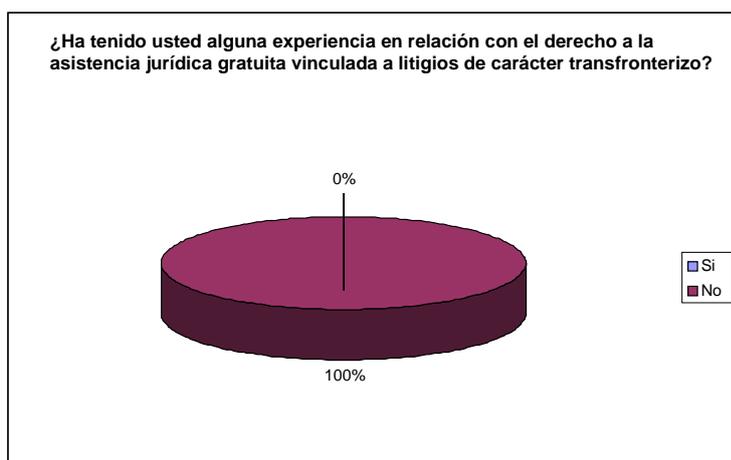


Los abogados están mejor informados del derecho a obtener el beneficio de justicia gratuita en los litigios de carácter transfronterizo en materia civil y mercantil y, de hecho, fomentan su extensión a las relaciones con terceros países: el 30 % de los abogados conocen las ventajas que ofrece la Directiva.



Ninguno de los agentes judiciales entrevistados había tenido que hacer uso de la Directiva.

Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, que modifica la Decisión 2001/470/CE del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, DO L 168 de 30.6.2009, p. 35, http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_en.htm.



La Comisión ha llegado a la conclusión de que los Estados miembros deben esforzarse más en cumplir el artículo 18 de la Directiva, es decir, en informar al público y a los profesionales de la justicia sobre los distintos sistemas de justicia gratuita existentes en los asuntos civiles y mercantiles.

8. CONTRIBUCIÓN DE LA COMISIÓN A LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

Aunque los Estados miembros son los responsables principales de la transposición y aplicación correctas de la Directiva, la Comisión contribuyó a su aplicación en el período cubierto por el presente Informe de la siguiente manera:

La Comisión creó el Comité previsto en el artículo 17 de la Directiva y adoptó, en 2004 y 2005, dos decisiones necesarias para dar cumplimiento al artículo 16, una Decisión por la que se establece un formulario para la solicitud de asistencia jurídica y una Decisión por la que se establece un formulario para la transmisión de las solicitudes de justicia gratuita³⁵.

Los formularios establecidos en esas Decisiones están disponibles en línea en el sitio en internet «Atlas Judicial Europeo en materia civil»³⁶ desde 2006 y dentro de poco lo estarán en forma dinámica en el Portal Europeo de Justicia³⁷. La información sobre las autoridades competentes a que se refiere el artículo 14 de la Directiva se ha publicado en el Atlas. Desde 2007 puede encontrarse información relativa al beneficio de justicia gratuita en los asuntos civiles y mercantiles en la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

Durante el período cubierto por el Informe, la Comisión organizó dos reuniones de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil sobre la aplicación de la Directiva. La Comisión elaboró asimismo dos Eurobarómetros para saber cuál es el grado de conocimiento de las normas que rigen la justicia gratuita.

³⁵ Decisión 2004/844/CE de la Comisión, de 9 de noviembre de 2004, por la que se establece un formulario para la solicitud de asistencia jurídica gratuita con arreglo a la Directiva 2003/8/CE del Consejo y la Decisión 2005/630/CE de la Comisión, de 26 de agosto de 2005, por la que se establece un formulario para la transmisión de las solicitudes de justicia gratuita en aplicación de la Directiva 2003/8/CE del Consejo.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/la_information_es.htm

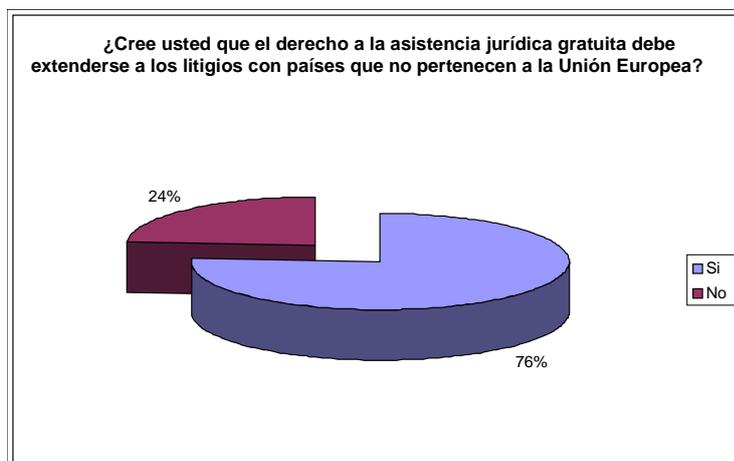
³⁷ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>

Por último, en 2010 la Comisión puso punto final a una comprobación exhaustiva de la conformidad de las medidas nacionales de transposición en todos los Estados miembros.

9. RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS TERCEROS PAÍSES EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA GRATUITA EN MATERIA CIVIL

Las relaciones entre los Estados miembros y los terceros países en relación con la justicia gratuita se basan en los convenios internacionales y el Derecho internacional, y varían de un Estado miembro a otro. El Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³⁸ no establece normas específicas en relación con la justicia gratuita, y el Acuerdo Europeo relativo a la transmisión de solicitudes de asistencia jurídica gratuita de 1977³⁹ se refiere únicamente a los procedimientos vinculados a la justicia gratuita en asuntos transfronterizos. El Convenio de La Haya de 1980 tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia⁴⁰ solo afecta a determinados Estados miembros⁴¹ y terceros países⁴². De conformidad con su artículo 20, la Directiva prima sobre el Acuerdo Europeo y el Convenio de La Haya antes citados en los asuntos entre Estados miembros.

La adhesión de la Unión Europea al Convenio de La Haya tendente a facilitar el acceso a la justicia⁴³ permitiría la aplicación uniforme del Convenio en toda la Unión y podría llevar a la adhesión de otros países. También estaría en sintonía con el compromiso político de promover los instrumentos de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado contraído por la Comisión a raíz de su adhesión a la misma en 2007. Esto podría ser importante, puesto que, según la encuesta, más de tres cuartas partes de las personas entrevistadas estaban a favor de aplicar la justicia gratuita en los asuntos civiles más allá de las fronteras de la UE.



³⁸ Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4.11.1950.

³⁹ Firmado en Estrasburgo el 27 de enero de 1977 y modificado por un Protocolo adicional firmado en Moscú en 2011.

⁴⁰ Convenio de 25 de octubre de 1980 tendente a facilitar el acceso a la justicia, http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions.text&cid=91

⁴¹ Bulgaria, España, la República Checa, Estonia, Francia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia y Suecia.

⁴² Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Marruecos, Serbia, Suiza y la antigua República Yugoslava de Macedonia.

⁴³ En la práctica, se haría a través de una decisión del Consejo autorizando a los Estados miembros a adherirse en interés de la UE, ya que el Convenio no incluye una cláusula REIO.

10. PUNTOS PARA LA REFLEXIÓN SOBRE POSIBLES MEJORAS DE LA DIRECTIVA

Sobre la base de la evaluación de la aplicación de la Directiva por los Estados miembros y de las dificultades encontradas hasta ahora, cabe proponer algunos puntos para la reflexión sobre mejoras que podrían estudiarse de cara al futuro.

10.1.1. *Criterios económicos para beneficiarse de la justicia gratuita*

Parece necesario aportar mayor claridad a los criterios económicos para la concesión de la justicia gratuita. Se trata de una cuestión importante, ya que se dan casos en los que el solicitante obtiene del tribunal de su domicilio la confirmación de que con arreglo a las normas nacionales podría beneficiarse de la justicia gratuita, pero el tribunal competente se la niega.

Desde esta perspectiva pueden barajarse dos soluciones:

Habida cuenta de las diferencias en el coste de la vida entre Estados miembros, la elegibilidad y la cuantía de la justicia gratuita podrían determinarse de acuerdo con unos criterios comunes y objetivos o de acuerdo con los criterios aplicados en el lugar de la residencia habitual del solicitante, o

la armonización del nivel económico o el reconocimiento mutuo de los baremos utilizados.

10.1.2. *Gastos no cubiertos habitualmente*

Una situación interesante que no contempla la Directiva se plantea cuando los gastos de desplazamiento son necesarios para comparecer ante el juez que debe pronunciarse sobre la concesión o denegación de la justicia gratuita. Si el solicitante no dispone de los recursos necesarios para hacer frente a estos gastos, puede que el tribunal competente le deniegue el beneficio de justicia gratuita. Esta situación puede darse, sobre todo, cuando el solicitante reside en un Estado miembro en el que el coste de la vida es mucho mayor que en el Estado miembro del tribunal competente. Cabe subrayar, asimismo, que aunque tal situación no entra en el campo de aplicación de la Directiva, se dan casos en que el solicitante obtiene del tribunal de su residencia la confirmación de que reúne los requisitos para que se le conceda ese beneficio en su jurisdicción, pero tiene que sufragar los gastos para comparecer ante el tribunal competente. Si no dispone de recursos para costearse el viaje podría verse en efecto privado de la justicia gratuita⁴⁴.

10.1.3. *Facilitación de las relaciones entre los profesionales de la justicia y los beneficiarios*

Un segundo punto para la reflexión podría ser la facilitación de las relaciones entre los profesionales de la justicia y los beneficiarios en otro Estado miembro mediante la adopción de medidas tales como: la designación de un letrado que hable la lengua del beneficiario, la ayuda de un intérprete o incluso la designación de un segundo letrado del Estado del beneficiario de la justicia gratuita para que sirva de enlace y, por ejemplo, se encargue de la correspondencia con el letrado del otro Estado.

⁴⁴ Véase la Petición 1667/2009.

10.1.4. Claridad en lo que concierne a la ubicación de la autoridad competente

Parece oportuno designar una única autoridad receptora y expedidora en cada Estado miembro con el fin de facilitar la aplicación de la Directiva. Este punto cobra particular importancia cuando la solicitud de justicia gratuita se presenta directamente a la autoridad competente del Estado miembro donde se halla el tribunal o donde debe ejecutarse la decisión. Como la Directiva no regula este asunto, cuando la solicitud se presenta ante una autoridad receptora equivocada pueden surgir discrepancias.

10.1.5. Examen de la misma solicitud por dos autoridades con dos resultados distintos posibles

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva, la solicitud de justicia gratuita puede presentarse bien ante la autoridad competente del Estado miembro en que el solicitante tiene su domicilio o su residencia habitual, bien ante la autoridad competente del Estado miembro en el que se halla el tribunal⁴⁵. Además, la Directiva prevé la posibilidad de que la autoridad expedidora competente se niegue a remitir la solicitud si considera que ésta carece de fundamento o escapa al ámbito de aplicación de la Directiva. Una situación de este tipo puede generar confusión, ya que es posible que la autoridad receptora desestime la solicitud aunque la autoridad expedidora la haya considerado fundada. También puede suceder que el solicitante cuya petición haya sido desestimada por la autoridad expedidora la remita directamente a la autoridad receptora, lo que supondría una carga innecesaria puesto que la misma solicitud tendría que ser examinada dos veces, probablemente con el mismo resultado negativo.

11. CONCLUSIONES

Todos los Estados miembros vinculados por la Directiva han incorporado en sus respectivos ordenamientos nacionales el derecho a la justicia gratuita en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles, aunque se constata que no todas las modalidades de aplicación de la Directiva se han aplicado perfectamente. Las dificultades encontradas se explican principalmente por el hecho de que las disposiciones de la Directiva son en ocasiones diferentes de las disposiciones nacionales relativas a la justicia gratuita y a que la falta de jurisprudencia del TJE no ha contribuido a una aplicación uniforme.

No obstante, hay que subrayar que el tribunal de Justicia Europeo solo ha tenido que pronunciarse sobre un asunto relacionado con la justicia gratuita en litigios transfronterizos, lo que probaría que la aplicación práctica de la Directiva es satisfactoria.

La Comisión considera que puede mejorarse la aplicación de la Directiva con las disposiciones actuales. Para los Estados miembros el mayor margen de mejora tiene que ver con el fomento activo y eficiente de la Directiva, para lo que habría que facilitar al público y a los profesionales de la justicia información sobre los diversos sistemas de justicia gratuita con arreglo a la Directiva.

De la misma manera, la Comisión hará cuanto esté en su mano para aumentar el conocimiento de las disposiciones de la Directiva. La Comisión también analizará los resultados de las

⁴⁵ O donde deba ejecutarse la decisión.

comprobaciones de conformidad de las medidas nacionales de transposición, adoptando las medidas que proceda.

Además de los puntos de reflexión descritos anteriormente, la Comisión tendrá debidamente en cuenta las reacciones que susciten las propuestas y consideraciones del presente Informe.

Por último, por lo que respecta a la política sobre justicia gratuita *vis a vis* de terceros países, la Comisión estudiará la posible adhesión de la Unión Europea al Convenio de La Haya de 1980 tendente a facilitar el acceso a la justicia⁴⁶. Ese paso podría ser deseable si permitiera la aplicación uniforme del Convenio en toda la Unión y llevara a otros países a adherirse al mismo.

⁴⁶ Adhesión de la Comunidad Europea a los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, 15226/08, JUSTCIV 235, 6.11.2008.