

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

449° PLENO DE LOS DÍAS 3 Y 4 DE DICIEMBRE DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores»

COM (2008) 128 final

(2009/C 175/12)

El 6 de marzo de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde — Eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores»

COM (2008) 128 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de noviembre de 2008 (ponente: **Sr. Pegado Liz**).

En su 449° Pleno de los días 3 y 4 de diciembre de 2008 (sesión del 3 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Libro Verde sobre la eficacia en la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea: Transparencia de los activos patrimoniales de los deudores (COM (2008) 128 final, de 6 de marzo de 2008) sigue al Libro Verde sobre el embargo de activos bancarios (COM (2006) 618 final) y forma parte de un amplio conjunto de medidas que la Comisión ha venido aprobando al objeto de crear un espacio judicial europeo que sirva de soporte a la realización del mercado único en lo que a sus aspectos judiciales se refiere.

1.2 El CESE ha apoyado por lo general estas iniciativas, pero al mismo tiempo ha destacado la necesidad de que se justifiquen correctamente en términos de subsidiariedad y proporcionalidad, por un lado, y también de compatibilidad con los principios fundamentales del derecho procesal civil comunes a todos los Estados miembros y el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas, por otro.

1.3 Cabe señalar que, tanto en su dictamen sobre el anterior Libro Verde, relativo a los embargos de activos bancarios, como

en el presente dictamen, el CESE considera que las iniciativas no solo no están suficientemente basadas en elementos que permitan definir y caracterizar las situaciones planteadas, sino que algunas de las medidas propuestas sobrepasan claramente, en términos de proporcionalidad, lo que es realmente necesario y no puede ser alcanzado con los medios nacionales existentes; en algunos casos, podrían incluso atentar contra derechos fundamentales de los ciudadanos como el derecho a la intimidad o el equilibrio de los recursos de defensa.

1.4 El CESE considera que, en los ámbitos ahora examinados, se puede y se debe progresar considerablemente a través de la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales, una mayor eficacia y prontitud en el funcionamiento de los sistemas nacionales existentes, un mejor acceso a las informaciones y registros existentes, un intercambio de información mejorado y un mejor conocimiento recíproco de la forma en que funcionan los sistemas nacionales y de cómo podrían agilizarse.

1.5 El CESE se pronuncia, pues, claramente en contra de la creación de un registro central de la población europea, del acceso total e indiscriminado de cualquier acreedor a los registros fiscales y de la seguridad social y de la adopción, a nivel comunitario, de un formulario normalizado de declaración de todo el patrimonio de los deudores.

1.6 El Comité considera que la creación de una base de datos de derecho comparado, compilada por profesionales competentes y actualizada de manera permanente, podría contribuir a mejorar el conocimiento de los sistemas de ejecución nacionales y del funcionamiento práctico de los tribunales.

1.7 Por último, el CESE sugiere en sus observaciones específicas (punto 5.8) que se tomen en consideración algunas iniciativas alternativas que se ajustan al objetivo del Libro Verde sin que ello implique una legislación comunitaria adicional.

2. Síntesis del Libro Verde

2.1 Con este Libro Verde la Comisión pone en marcha una segunda consulta ⁽¹⁾ a las partes interesadas sobre cómo mejorar la ejecución de las resoluciones judiciales, por lo que se refiere a la manera de superar los problemas que plantean las dificultades de acceder a información fiable sobre el paradero de los deudores o sobre su patrimonio.

2.2 La Comisión considera que conocer la dirección correcta de un deudor y tener acceso a información exacta sobre sus bienes constituyen la base para lograr procedimientos más efectivos de ejecución. Reconoce, no obstante, que los sistemas nacionales de registro y de declaración de patrimonio de los deudores, aunque sean comparables, difieren considerablemente en términos de condiciones de acceso, procedimientos para obtener la información y contenido de esta información, lo que pone en entredicho la fiabilidad y la rapidez de tales procedimientos.

2.3 Teniendo en cuenta que el cobro transfronterizo de deudas se ve obstaculizado por las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el insuficiente conocimiento por parte de los acreedores de las estructuras de información existentes en los Estados miembros, en este Libro Verde la Comisión se fija como objetivo final la aprobación a nivel europeo de una serie de medidas para mejorar la transparencia del patrimonio de los deudores y reforzar los derechos de los acreedores y las autoridades nacionales encargadas de la ejecución a obtener la información necesaria para garantizar la ejecución eficaz de las sentencias relativas al pago de deudas civiles y mercantiles, respetando los principios de la protección de datos personales establecidos en la Directiva 95/46/CE.

2.4 Para alcanzar este objetivo, la Comisión examina en detalle las posibles medidas cuyo alcance intenta delimitar mediante diez preguntas.

(1) La primera fue el Libro Verde sobre el embargo de los activos bancarios (COM (2006) 618 final); Dictamen del CESE: DO C 10 de 15.1.2008, p. 2.

3. Marco de la iniciativa

3.1 Esta iniciativa se inscribe perfectamente en una amplia gama de medidas que la Comisión ha venido adoptando con el objetivo encomiable de establecer un espacio judicial europeo que sirva de soporte a los aspectos judiciales de la realización del mercado único ⁽²⁾, en particular para facilitar la ejecución de resoluciones judiciales en la Unión Europea a través de medidas que permitan identificar el lugar de residencia o la sede del deudor donde se le pueda notificar la ejecución, y recabar información exacta sobre bienes de su patrimonio susceptibles de cubrir la deuda pendiente de pago que pudieran encontrarse en cualquier lugar de cualquier Estado miembro.

3.2 La Comisión ha tenido el acierto de solicitar repuestas no sólo a los 15 Estados miembros cuya situación se examinó en el estudio que sirvió de base para este Libro Verde ⁽³⁾, sino también a los otros 12 Estados miembros que ya forman parte de la Unión Europea. Sin embargo, los datos recogidos no son siempre exactos y en ocasiones se han interpretado de manera incorrecta.

3.3 Cabe también señalar que esta iniciativa ha tenido en cuenta, al parecer, la recomendación hecha por el CESE en su dictamen sobre el Libro Verde relativo al embargo de activos bancarios, en lo que se refiere a la imperiosa necesidad de «[...] un análisis apropiado sobre las medidas destinadas a aumentar la transparencia de los bienes del deudor [...]».

3.4 Lamentablemente, la Comisión no proporciona datos, en concreto estadísticos, referentes a la dimensión del problema que pretende abordar ni define claramente la naturaleza del problema o quién podría beneficiarse de las medidas propuestas.

4. Observaciones generales

4.1 Este Libro Verde es continuación y complemento del Libro Verde sobre el embargo de los activos bancarios [COM (2006) 618 final], sobre el cual el CESE emitió un dictamen el 31 de julio de 2007 ⁽⁴⁾, a cuyas observaciones cabe remitirse.

4.2 Como se señalaba en ese dictamen, la cuestión planteada en este Libro Verde es lógicamente anterior a la del embargo de activos bancarios y refleja exactamente la necesidad de conocer suficientemente el patrimonio del deudor como garantía efectiva común para los acreedores, principio fundamental y paradigmático del Derecho procesal civil. Sin embargo, no puede entenderse

(2) Una lista suficientemente exhaustiva de tales medidas figura en el Dictamen del CESE — DO C 10 de 15.1.2008, p. 2, sobre el Libro Verde relativo al embargo de activos bancarios, al que cabe remitirse.

(3) Para tener una visión completa de este Libro Verde debe tenerse en cuenta no sólo el documento de trabajo de la Comisión SEC (2006) 1341 de 24.10.2006, sino también el estudio JAI/A3/2002/02, en su versión actualizada de 18.2.2004, elaborado por el profesor Dr. Burkhard Hess, Director del Instituto de Derecho Internacional Privado Comparado de la Universidad de Heidelberg, cuyo texto puede encontrarse en http://europa.eu.int.com/jjustice_home/doc_cent/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

(4) DO C 10 de 15.1.2008, p. 2

sin cuestionar la armonización a nivel comunitario de toda una serie de ámbitos del Derecho civil material que lógicamente le preceden.

4.3 El CESE reconoce de esta manera la necesidad de que las autoridades responsables de las ejecuciones en cualquier Estado miembro tengan acceso a la información exacta sobre el paradero de los deudores, empezando por su sede social o domicilio, y sobre los bienes, tanto muebles como inmuebles, que constituyen su patrimonio, con independencia del lugar donde se encuentren.

4.4 Como se señalaba también en el dictamen mencionado, el CESE tiene sin embargo reservas y serias dudas en cuanto a la necesidad real de medidas específicas de armonización legislativa a nivel comunitario en el ámbito examinado, aunque reconoce que la Unión Europea dispone de competencias al respecto y que existe un fundamento jurídico para tales medidas.

4.5 En efecto, del conjunto de necesidades relacionadas con una mejor información, mejores datos y un acceso mejorado que se apuntan en el Libro Verde no se deriva forzosamente la necesidad de crear registros nuevos a nivel comunitario o nuevas obligaciones de declaración de patrimonio. Cabe temer incluso que esta medida no cumpla el criterio de proporcionalidad, además de poder dar lugar a violaciones inaceptables de derechos fundamentales.

4.6 El CESE considera que, en lugar de crear registros de la población, de comerciantes o de consumidores, de bienes muebles o inmuebles, fiscales y de seguridad social, centralizados en Bruselas, un intercambio más eficaz de información entre las autoridades nacionales y un acceso más fácil y rápido a los datos existentes bastarían para garantizar la igualdad de oportunidades y de tratamiento en la identificación de los bienes de los deudores, cualesquiera que sean la naturaleza o la nacionalidad del acreedor.

4.7 Esto no significa que a nivel comunitario no deban crearse incentivos ni elaborarse directrices sobre las mejoras que se pueden introducir en el contenido, el funcionamiento y el acceso a los registros públicos previamente mencionados y a otras bases de datos privadas, siempre que los datos estén debidamente protegidos, de conformidad con las directivas comunitarias aplicables, y a condición de que la información se limite exclusivamente a los fines declarados en cada petición y en la medida de lo necesario para satisfacer los créditos pendientes.

4.8 En cuanto al acceso a los datos, no debería haber ninguna discriminación entre acreedores privados y públicos, y estos últimos, habida cuenta de su posición privilegiada, no deberían beneficiarse por el hecho de tener un acceso más rápido y fácil a los registros públicos, ya sean de contenido fiscal, de seguridad social o patrimoniales.

4.9 Asimismo, deberá garantizarse la cooperación con terceros países, especialmente con Andorra, Suiza, Liechtenstein y los demás países que mantienen estrechas relaciones con paraísos fiscales o plazas financieras de Europa.

5. Observaciones específicas: ocho preguntas

5.1 ¿Una iniciativa a nivel comunitario?

5.1.1 Las diez preguntas planteadas en este Libro Verde son realmente ocho, que se analizan a continuación en detalle.

5.1.2 En cuanto a saber si deberían adoptarse medidas comunitarias para mejorar la transparencia de los activos de los deudores, el CESE considera que, en consonancia con las reservas ya expresadas en las observaciones generales, las iniciativas comunitarias únicamente sólo son necesarias para mejorar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales y perfeccionar el contenido y el acceso a los registros nacionales existentes, con miras a la identificación y localización de los deudores y del patrimonio necesario para restituir los créditos pendientes.

5.2 ¿Un manual de sistemas nacionales de ejecución?

5.2.1 En opinión del CESE, se debe apoyar e incentivar toda medida que pueda contribuir a mejorar el conocimiento y la información sobre normativas y prácticas nacionales. El Comité no cree, sin embargo, que, dada la complejidad del asunto, esto pueda lograrse elaborando un simple «manual», ya que su simplificación para uso del público en general podría conllevar pérdidas de calidad y de seguridad jurídica.

5.2.2 Por consiguiente, el CESE sugiere más bien que la Comisión considere la posibilidad de crear una base de datos de derecho comparado en materia de procedimientos de ejecución en los 27 Estados miembros, con garantías de actualización permanente, que incluya notas explicativas, sea accesible por vía electrónica, se pueda consultar en todas las lenguas del Estado miembro y cuya preparación corra a cargo de profesionales competentes y cualificados de los respectivos Estados miembros.

5.3 ¿Mejor información en los registros mercantiles y un mejor acceso?

5.3.1 El grado de armonización que ya existe en este ámbito parece suficiente para lograr los objetivos previstos. El CESE no considera necesario ni conveniente prever la creación de registros mercantiles centralizados a nivel comunitario, aunque no excluye la posibilidad de armonizar los elementos comunes respectivos.

5.3.2 Además, nada impide la adopción de medidas encaminadas a mejorar el contenido de la información de tales registros, incluidos, en particular, los empresarios considerados individualmente, su actualización y un acceso más fácil, en particular por medios electrónicos.

5.3.3 Lo mismo debería aplicarse a los registros catastrales, a semejanza del EULIS (*European Land Information Service*), consorcio europeo de autoridades de registros catastrales ⁽⁵⁾.

5.4 *¿Mejor acceso a los registros de población?*

5.4.1 Por la misma razón, no cabe pensar en la posibilidad de un registro central de la población de Europa, puesto que corresponde a los Estados miembros la tarea de mantener registros civiles centrales o locales de sus poblaciones respectivas y definir las condiciones para el acceso a estos registros, garantizando que no haya ninguna discriminación injustificada al respecto.

5.4.2 Ello no impide que se garantice a las autoridades encargadas de la ejecución de cualquier país un acceso fácil a tales registros para obtener información relativa a la dirección de los deudores, especialmente a través de medios electrónicos.

5.5 *¿Mejor acceso a los registros fiscales y a los registros de la seguridad social?*

5.5.1 El CESE rechaza firmemente la idea de un acceso generalizado e indiscriminado a los registros fiscales y a los registros de la seguridad social.

5.5.2 El Comité considera que únicamente las autoridades judiciales deben tener acceso a los datos de tales registros, en situaciones claramente definidas y con garantías de que se protejan debidamente los datos personales que contienen.

5.5.3 En cualquier caso, el acceso a estos registros en un país distinto del de la autoridad de ejecución debería implicar necesariamente la cooperación con una autoridad judicial del país en que se encuentra el registro.

5.6 *¿Mejor intercambio de información entre las autoridades de ejecución?*

5.6.1 Como se ha señalado en las observaciones generales, el CESE considera que el ámbito para las iniciativas comunitarias es precisamente el de la cooperación entre autoridades de ejecución nacionales con miras al intercambio de información, mediante la creación de un sistema de intercambio electrónico directo de información que permita identificar y localizar a los deudores y determinar su patrimonio.

5.6.2 No obstante, es importante garantizar que en los Estados miembros en que las autoridades de ejecución no sean organismos públicos la información obtenida sea siempre supervisada por las autoridades judiciales competentes que controlan los procedimientos de ejecución.

⁽⁵⁾ Este consorcio es una asociación de registros catastrales creada en 2006 y constituye un primer paso para el acceso a registros catastrales de los países miembros del consorcio (Inglaterra, Irlanda, Lituania, Noruega, País de Gales, Países Bajos y Suecia), sitio Web: www.eulis.org.

5.6.3 Con las necesarias modificaciones, sistemas como los previstos en el Reglamento 1206/2001 ⁽⁶⁾, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, o en la Directiva 76/308/CEE, podrían servir de modelos ⁽⁷⁾.

5.6.4 Debe considerarse fundamental la utilización de medios electrónicos o incluso el establecimiento de un sistema de Intranet que conecte a todas las autoridades nacionales entre sí.

5.6.5 La información que circule a través de esta red de cooperación debería ser accesible únicamente a las autoridades responsables de la ejecución de las sentencias, tales como los agentes judiciales responsables de la ejecución, los procuradores de ejecución, los tribunales y los síndicos de quiebras, y sus resultados deberían siempre darse a conocer a los deudores.

5.6.6 No debería excluirse la utilización del IMI –sistema de información del mercado interior– para el intercambio de información entre las autoridades de ejecución nacionales.

5.7 *¿Una declaración patrimonial europea?*

5.7.1 El CESE rechaza frontalmente la adopción, a nivel comunitario, de un formulario normalizado de declaración de todos los activos patrimoniales de un deudor a efectos de la ejecución de una resolución judicial y no admite que el cumplimiento inadecuado de esta obligación pueda llegar a sancionarse con penas privativas de libertad para el deudor.

5.7.2 Y ello fundamentalmente porque no todo el patrimonio de un deudor ha de responder por las deudas contraídas: corresponde a los Estados miembros definir qué bienes no son embargables y qué otros lo son en su totalidad o en parte.

5.7.3 Cabe añadir que la obligación de declarar el patrimonio debería confinarse a los bienes necesarios para garantizar el pago de la deuda y que corresponde a los sistemas judiciales nacionales asegurarse de que esa declaración patrimonial de un deudor sea cabal, so pena de sanciones pecuniarias.

5.7.4 Por otra parte, en opinión del Comité, el establecimiento a nivel comunitario de un formulario normalizado para una declaración patrimonial uniforme sobrepasa con creces los objetivos a los que una medida de este tipo debe responder. El CESE considera en cambio que éste es precisamente uno de los ámbitos en que se puede lograr una más estrecha colaboración entre las instancias de ejecución, en el sentido de que ellas mismas procedan, con los medios legítimos de que dispongan, a la identificación de los bienes de un deudor necesarios para el pago de la correspondiente deuda, confiriendo, en particular a los jueces encargados de la ejecución de las sentencias, poderes para averiguar de manera oficiosa qué bienes poseen los deudores.

⁽⁶⁾ Reglamento 1206/2001 del Consejo de 28 de mayo de 2001, DO L 174 de 27.6.2001. En este ámbito, destaca por su particular importancia la cuestión de la comunicación entre las autoridades en razón de las diferencias lingüísticas; para solventarla las disposiciones del artículo 5 de este Reglamento han resultado insuficientes.

⁽⁷⁾ Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1976, DO L 73 de 19.3.1976.

5.7.5 En cualquier caso, se deberá garantizar siempre al deudor la posibilidad de evitar la revelación de los bienes embargables si abona anticipadamente la deuda pendiente de pago, demuestra que tiene suficientes activos para pagarla o deposita fianzas o garantías de pago apropiadas, como garantías bancarias o similares; se deberá garantizar el derecho a oponerse al exceso del embargo de bienes cuando éstos sobrepasen la cuantía de la deuda más los derechos accesorios.

5.7.6 Y también cabe excluir totalmente, porque viola principios fundamentales del respeto de la vida privada de los deudores, la publicación de cualquier declaración del patrimonio de un deudor en un registro accesible al público en general («registro de morosos»).

5.8 *¿Qué otras medidas pueden proponerse para aumentar la transparencia?*

5.8.1 Como temas de reflexión, se formulan las siguientes sugerencias:

a) Posibilidad de acceso al registro de acciones y participaciones sociales de las que sea titular un deudor en cualquier sociedad comercial;

b) Posibilidad de acceder, con las precauciones debidas, a los registros de datos de los consumidores a efectos de créditos para viviendas o al consumo;

c) Creación de un registro de automóviles europeo único ⁽⁸⁾;

d) Creación de un registro de todos los procedimientos de ejecución pendientes que pueda consultarse en línea desde cualquier Estado miembro;

e) Posibilidad de acceso a los registros de inversiones en Bolsa, a partir de un umbral mínimo determinado;

f) Posibilidad de acceso a los registros catastrales que contengan información sobre los propietarios de los bienes inmuebles.

Bruselas, 3 de diciembre de 2008.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

El Secretario General del Comité Económico y Social Europeo
Martin WESTLAKE

⁽⁸⁾ Como se propuso en el dictamen de iniciativa CESE 1630/2004 del CESE sobre el tema «Código de la circulación y registro de automóviles europeo», cuyo ponente fue el mismo que el del presente dictamen (DO C 157 de 28.6.2005, p. 34).