



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 26 de noviembre de 2020¹

Asunto C-307/19

**Obala i lučice d.o.o.
contra
NLB Leasing d.o.o.**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (Tribunal Superior de lo Mercantil, Croacia)]

«Procedimiento prejudicial — Cooperación judicial en materia civil — Reglamento (UE) n.º 1215/2012 — Reglamento (CE) n.º 1393/2007 — Concepto de “materia civil y mercantil” — Notificación de documentos “judiciales” y “extrajudiciales” — “Organismos transmisores” no designados — Notario que emite un mandamiento de ejecución en virtud de un “documento auténtico” — Competencia “especial” o “exclusiva” en el caso de un estacionamiento en la vía pública»

I. Introducción

1. La demandante es una entidad privada a la que se ha encomendado la gestión de las zonas de estacionamiento público en Zadar (Croacia). Realizó un control a un turismo propiedad de la demandada en una plaza de estacionamiento en la vía pública identificada mediante una señalización. El turismo carecía de tique de estacionamiento. La demandante emitió un tique diario cuyo importe nunca llegó a abonarse. Por consiguiente, la demandante inició el procedimiento para su ejecución forzosa a través de un mandamiento que expidió un notario en Croacia y que le fue notificado a la demandada en Eslovenia.

2. El presente asunto es un episodio más de lo que se ha convertido en una prolífica saga procesal de notarios y tiques de estacionamiento impagados.² Al parecer, la raíz del problema está en una doble privatización, tanto en el ámbito de la gestión como en el de la ejecución forzosa, acometida por el legislador croata. No ya solo es habitual que esa materia se considere en otros Estados miembros de ámbito administrativo y se delegue en entidades privadas; además, el posterior procedimiento de ejecución de ese tipo de demandas tampoco se dirime ante los órganos jurisdiccionales, sino que, al menos en primera instancia, se atribuye a los notarios.

¹ Lengua original: inglés.

² Sobre asuntos anteriores de tiques de estacionamiento impagados y notarios en Croacia, véanse, entre otras, las sentencias de 9 de marzo de 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193); de 9 de marzo de 2017, Zulfikarpašić (C-484/15, EU:C:2017:199); y de 7 de mayo de 2020, PARKING e Interplastics (C-267/19 y C-323/19, EU:C:2020:351). Véanse también los autos de 11 de abril de 2019, Hrvatska radiotelevizija (C-657/18, no publicado, EU:C:2019:304), y de 6 de noviembre de 2019, EOS Matrix (C-234/19, no publicado, EU:C:2019:986).

3. Esto no solo genera cierto malestar en relación con la estructura en su conjunto, sino que además da lugar a fricciones taxonómicas entre los instrumentos de Derecho privado de la Unión. Este es el contexto en el que se ha planteado al Visoki trgovački sud Republike Hrvatske (Tribunal Superior de lo Mercantil, República de Croacia) un conflicto de competencias, después de que dos órganos jurisdiccionales nacionales de instancias inferiores se inhibieran de la impugnación del mencionado mandamiento emitido por un notario.

4. El tribunal remitente solicita orientación, entre otros aspectos, acerca de: i) el criterio para establecer en qué casos un litigio incluye «materia civil y mercantil» a efectos del Reglamento (CE) n.º 1393/2007³ (en lo sucesivo, «Reglamento de notificación y traslado») y del Reglamento (UE) n.º 1215/2012⁴ (en lo sucesivo, «Reglamento de Bruselas refundido»); ii) si los notarios de Croacia están autorizados a transmitir mandamientos de ejecución a personas que residan en otros Estados miembros de acuerdo con el Reglamento de notificación y traslado; y iii) qué criterio específico de atribución de competencia se aplicaría a tales litigios con arreglo a las normas del Reglamento de Bruselas refundido.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento de Bruselas refundido

5. A tenor del artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido:

«1. El presente Reglamento se aplicará en materia civil y mercantil con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional. No se aplicará, en particular, a las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (*acta iure imperii*).»

6. El artículo 4 del mismo Reglamento establece la norma del «Estado de acogida», que exige que las personas domiciliadas en un Estado miembro estén sometidas, sea cual fuere su nacionalidad, a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado. Sin embargo, su artículo 5 dispone que, como excepción, tales personas podrán ser demandadas ante los órganos jurisdiccionales de otro Estado miembro, pero «solo [...] en virtud de las normas establecidas en las secciones 2 a 7 del presente capítulo».

7. El artículo 7 del Reglamento de Bruselas refundido, incluido en la sección que lleva por título «Competencias especiales» dispone lo siguiente:

«Una persona domiciliada en un Estado miembro podrá ser demandada en otro Estado miembro:

- 1) a) en materia contractual, ante el órgano jurisdiccional del lugar en el que se haya cumplido o deba cumplirse la obligación que sirva de base a la demanda;

³ Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos») y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo (DO 2007, L 324, p. 79).

⁴ Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1).

- b) a efectos de la presente disposición, y salvo pacto en contrario, dicho lugar será:
- cuando se trate de una compraventa de mercaderías, el lugar del Estado miembro en el que, según el contrato, hayan sido o deban ser entregadas las mercaderías,
 - cuando se trate de una prestación de servicios, el lugar del Estado miembro en el que, según el contrato, hayan sido o deban ser prestados los servicios;
- c) cuando la letra b) no sea aplicable, se aplicará la letra a);
- 2) en materia delictual o cuasidelictual, ante el órgano jurisdiccional del lugar donde se haya producido o pueda producirse el hecho dañoso».

8. El artículo 24, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido establece la competencia exclusiva, «en materia de derechos reales inmobiliarios y de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, [de] los órganos jurisdiccionales del Estado miembro donde el inmueble se halle sito».

2. Reglamento de notificación y traslado

9. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado define su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

«1. El presente Reglamento será de aplicación en materia civil o mercantil cuando un documento judicial o extrajudicial deba transmitirse de un Estado miembro a otro para ser notificado o trasladado en este último. No se aplicará, en particular, a los asuntos fiscales, aduaneros o administrativos, o a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (“*acta iure imperii*”).»

10. A tenor de su artículo 2, que lleva el epígrafe «Organismos transmisores y receptores»:

«1. Cada Estado miembro designará a los funcionarios públicos, autoridades u otras personas, en lo sucesivo denominados “organismos transmisores”, competentes para transmitir los documentos judiciales o extrajudiciales que deban ser notificados o trasladados en otro Estado miembro.

[...]

4. Cada Estado miembro facilitará a la Comisión la siguiente información:

- a) los nombres y direcciones de los organismos receptores previstos en los apartados 2 y 3;
- b) el ámbito territorial en el que sean competentes;
- c) los medios de recepción de documentos a su disposición, y
- d) las lenguas que pueden utilizarse para rellenar el formulario normalizado que figura en el anexo I.

Los Estados miembros notificarán a la Comisión toda modificación posterior de la citada información.»

11. El artículo 4, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado afirma que «los documentos judiciales se transmitirán directamente y lo antes posible entre los organismos designados con arreglo al artículo 2».

12. La notificación o el traslado de «documentos judiciales» mediante el servicio de correos de los Estados miembros podrá efectuarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento de notificación y traslado. La notificación o traslado de «documentos extrajudiciales» se rige por el artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado, que establece que tales documentos «podrán transmitirse a efectos de notificación o traslado en otro Estado miembro de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento».

B. Derecho croata

1. Decisión sobre la organización de Zadar

13. La Odluka o organizaciji i načinu naplate parkiranja u Gradu Zadru (Decisión sobre la organización y el procedimiento para el cobro del estacionamiento en la ciudad de Zadar; en lo sucesivo, «Decisión sobre la organización») («Glasnik Grada Zadra» n.º 4/2011) establece las zonas de estacionamiento, los períodos en que se procederá al cobro del estacionamiento en la vía pública y la tarifa horaria de estacionamiento. Según el artículo 2 de dicha Decisión, son aparcamientos públicos las «zonas públicas para la parada y el estacionamiento de vehículos», mientras que su artículo 4 establece que los aparcamientos públicos se hallan debidamente señalizados como tales conforme a lo previsto en la Ley de seguridad vial.

14. Con arreglo al artículo 5 de la Decisión sobre la organización, corresponderá a la entidad encargada de la organización del aparcamiento acometer, bajo la supervisión del departamento competente de la autoridad municipal, la señalización de los aparcamientos públicos. El artículo 6 de la mencionada Decisión establece las «condiciones generales del contrato de uso de los aparcamientos», por el que se establecen los días y las horas en que debe abonarse la tarifa correspondiente. Por último, el artículo 7 de la Decisión sobre la organización establece la aceptación de las condiciones generales del estacionamiento, y la celebración de un contrato entre el conductor o el propietario del vehículo y la entidad encargada de la organización del aparcamiento en el momento de detener o estacionar el vehículo en las zonas de estacionamiento público.

2. Decisión sobre la designación de Zadar

15. La gestión y el mantenimiento de los aparcamientos, los garajes públicos y los terminales de transporte en el municipio de Zadar se rigen por la Odluka o komunalnim djelatnostima Grada Zadra (Decisión sobre las actividades municipales de la ciudad de Zadar) («Glasnik Grada Zadra» n.º 16/2009). En su artículo 3, apartado 15, letra a), se encomienda a la demandante el mantenimiento y la gestión de los aparcamientos, los garajes públicos y los terminales de transporte.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

16. NLB Leasing d.o.o. Ljubljana (en lo sucesivo, «la demandada») es una empresa que proporciona financiación para el uso de vehículos, equipos e inmuebles en Eslovenia.

17. El 30 de junio de 2012, un turismo alquilado a la demandada se hallaba estacionado en la vía pública, en una calle de Zadar (Croacia), que estaba identificada como zona de estacionamiento con plazas señalizadas. Los tiques de estacionamiento deben abonarse por adelantado.

18. Ese mismo día, Obala i lučice d.o.o., (en lo sucesivo, «la demandante»), una sociedad de responsabilidad limitada que creó el municipio de Zadar para la gestión y el mantenimiento de las zonas públicas de estacionamiento de vehículos de motor, efectuó un control al turismo alquilado a la demandada y, dado que el vehículo no exhibía el tique de estacionamiento, la demandante emitió un tique diario (por importe de 84 kuna croate HRK, al cambio, unos 13 euros), el cual no llegó a ser abonado.

19. La República de Croacia se adhirió a la Unión Europea el 1 de julio de 2013.

20. El 20 de febrero de 2017, la demandante inició ante un notario de Pula (Croacia) un procedimiento de ejecución forzosa del crédito impagado correspondiente al tique, a través de una solicitud de ejecución en virtud de un «documento auténtico». Dicho documento era un extracto de las cuentas de la demandante que reflejaba la deuda de la demandada.

21. El 8 de marzo de 2017, el notario, basándose en el «documento auténtico» antes mencionado, emitió un mandamiento de ejecución de la deuda, que ascendía a 1 825,25 HRK (al cambio, unos 282 euros). Según el desglose, la suma total de dicho crédito estaba integrada por el importe no abonado del tique de estacionamiento (84 HRK), más los honorarios correspondientes a los gastos del procedimiento hasta ese momento (1 235 HRK), y otro importe por «gastos previsibles» (506,25 HRK). El mandamiento fue notificado posteriormente a la demandada mediante carta certificada con acuse de recibo.

22. La demandada impugnó el mandamiento ante el Trgovački sud u Pazinu (Tribunal de lo Mercantil de Pazin, Croacia), que se declaró incompetente y remitió el asunto al Trgovački sudu u Zadru (Tribunal de lo Mercantil de Zadar, Croacia). Este órgano jurisdiccional se declaró asimismo incompetente y remitió a su vez el asunto al Visoki trgovački sud (Tribunal Superior de lo Mercantil, República de Croacia) para que este resolviese.

23. Aunque el tribunal remitente ha señalado que el importe nominal cuya ejecución se solicita es de escasa cuantía, también admite que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen que encargarse de una gran cantidad de asuntos similares que les están siendo adjudicados. Con estos antecedentes de hecho y de Derecho, el Visoki trgovački sud (Tribunal Superior de lo Mercantil, Croacia) decidió suspender el procedimiento y remitir las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Están autorizados los notarios para efectuar la notificación o el traslado de documentos en aplicación del Reglamento [n.º 1393/2007], cuando notifican sus decisiones en asuntos en los que no es de aplicación el Reglamento n.º 1215/2012, tomando en consideración que, en Croacia, los notarios, cuando actúan en el marco competencial que les atribuye el Derecho nacional en los procedimientos de ejecución forzosa en virtud de un “documento auténtico”, no están comprendidos en el concepto de “órgano jurisdiccional”, a efectos del Reglamento n.º 1215/2012? Es decir, dado que los notarios no están comprendidos en el concepto de “órgano jurisdiccional” a que se refiere el Reglamento n.º 1215/2012, ¿pueden, cuando actúan en el marco competencial que les atribuye el Derecho nacional en el procedimiento de ejecución forzosa en virtud de un “documento auténtico”, aplicar las normas sobre la notificación y el traslado de documentos establecidas en el Reglamento [n.º 1393/2007]?

2) ¿Puede considerarse el estacionamiento en la calle y en la vía pública, cuando el derecho al cobro está previsto en la Zakon o sigurnosti prometa na cestama (Ley de seguridad vial) y en las normas relativas a la realización de las actividades municipales como actividades propias de los poderes públicos, comprendido en la materia civil en el sentido del Reglamento [n.º 1215/2012], que regula la cuestión de la competencia de los jueces así como el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, en particular, habida cuenta de que, cuando se comprueba la presencia de un vehículo sin tique de estacionamiento o con un tique de estacionamiento inválido, ese vehículo está sujeto inmediatamente a la obligación de pagar un tique

diario, como si hubiera estado aparcado todo el día, con independencia de la duración exacta del uso de la plaza de estacionamiento, de modo que este cobro del tique diario tiene carácter sancionador, precisándose que en algunos Estados miembros, ese estacionamiento se considera una infracción de tráfico?

- 3) En los litigios judiciales anteriormente citados relativos al estacionamiento en la calle y en la vía pública, cuando el derecho al cobro se prevé en la Ley de seguridad vial y en las normas relativas a la realización de las actividades municipales como actividades propias de los poderes públicos, ¿pueden los jueces efectuar la notificación o el traslado de un documento a los demandados en otro Estado miembro en aplicación del Reglamento [n.º 1393/2007]?

En caso de que, sobre la base de las cuestiones antes mencionadas, se declare que este tipo de estacionamiento está comprendido en la materia civil, se plantean las siguientes cuestiones adicionales:

- 4) En el presente asunto, se aplica la presunción de que se celebra un contrato por dicho estacionamiento en la calle en un lugar identificado mediante una señalización horizontal y/o vertical, es decir, se considera que a través del estacionamiento se celebra un contrato y que si no se abona el precio según la tarifa horaria de estacionamiento, se adeuda el tique diario. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si esta presunción de celebración de un contrato por ese estacionamiento y el consentimiento del pago del precio del tique diario cuando el tique no se compra según la tarifa horaria de estacionamiento o cuando expira la duración del tique comprado son contrarios a las disposiciones fundamentales en materia de prestación de servicios previstas en el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en las demás disposiciones del acervo de la Unión.
- 5) El estacionamiento en el presente asunto tuvo lugar en Zadar y, por ello, existe un vínculo entre ese contrato y los tribunales croatas, pero ¿es ese estacionamiento un “servicio” de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Reglamento [n.º 1215/2012], habida cuenta de que el concepto de servicio implica que la parte que lo presta realice una actividad determinada, es decir, que realice esa actividad determinada a cambio de una remuneración y, en consecuencia, se plantea la cuestión de si la actividad de la parte recurrente es suficiente para que se considere como un servicio? De no existir competencia especial de los tribunales croatas en virtud del artículo 7, apartado 1, del Reglamento [n.º 1215/2012], sería competente para conocer del procedimiento el órgano jurisdiccional del domicilio de la demandada.
- 6) ¿Puede considerarse el estacionamiento en la calle y en la vía pública, cuando el derecho al cobro se establece mediante la Ley de seguridad vial y las normas relativas al cumplimiento de las actividades municipales como actividades de poder público y se procede al cobro únicamente durante un período determinado de la jornada, como un contrato de arrendamiento de un bien inmueble sobre la base del artículo 24, apartado 1, del Reglamento [n.º 1215/2012]?
- 7) ¿Si no se pudiera aplicar en el presente asunto la presunción antes mencionada de que este estacionamiento ha supuesto la celebración de un contrato (cuarta cuestión prejudicial), este tipo de estacionamiento, en virtud del cual la competencia en materia de cobro del estacionamiento se deriva de la Ley de seguridad vial y en el que se prevé el pago del tique diario si no se paga el tique con anterioridad por hora de utilización de la plaza de aparcamiento o si la duración por la que se abonó el tique ha expirado, puede considerarse como materia delictual o cuasidelictual en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento [n.º 1215/2012]?

- 8) En el caso de autos, el estacionamiento tuvo lugar antes de la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea, en concreto, el 30 de junio de 2012 a las 13:02 horas. Por ello, se plantea el interrogante de si resultan de aplicación en el presente asunto los Reglamentos relativos a la ley aplicable, a saber, el Reglamento n.º 593/2008 o el Reglamento n.º 864/2007, habida cuenta de su validez temporal.

En caso de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sea competente para responder en relación con la aplicación del derecho material se plantea la siguiente cuestión:

- 9) ¿Son contrarios a las disposiciones fundamentales en materia de prestación de servicios establecidas en el artículo 56 TFUE y en las demás disposiciones del acervo de la Unión Europea, con independencia de que el propietario del vehículo sea una persona física o jurídica, la presunción de celebración de un contrato por ese estacionamiento y del consentimiento en el pago del precio del tique diario cuando el tique no se adquiere según la tarifa horaria de estacionamiento o cuando expira la duración para la que se adquirió el tique? En otras palabras, respecto a la determinación del derecho material, ¿pueden aplicarse las disposiciones del artículo 4 del Reglamento n.º 593/2008 en el presente asunto (sabiendo que en los autos no se incluye ninguna prueba que acredite que las partes llegaron a un acuerdo sobre la ley aplicable)?
- Si se considera que se está ante un contrato, ¿se trataría en el presente asunto de un contrato de servicios, a saber, ese contrato de estacionamiento puede considerarse un servicio en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 593/2008?
 - Con carácter subsidiario, ¿podría considerarse ese estacionamiento un contrato de arrendamiento de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 593/2008?
 - Con carácter subsidiario, si a ese estacionamiento le resultan de aplicación las disposiciones del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 593/2008, se plantea la cuestión de cuál es en el presente asunto la prestación característica, habida cuenta de que la parte recurrente, en esencia, únicamente señala la superficie de la calle para el estacionamiento y procede al cobro del aparcamiento, mientras que la parte recurrida estaciona y paga el aparcamiento. En efecto, si se considerase que la prestación característica es la de la parte recurrente, se aplicaría el Derecho croata, pero si la prestación característica fuera la de la demandada, se aplicaría el Derecho esloveno. Sin embargo, dado que el derecho al cobro del estacionamiento está regulado en este caso por el Derecho croata con el que el contrato tiene, por tanto, vínculos más estrechos, ¿pueden, no obstante, aplicarse adicionalmente en el presente asunto las disposiciones del artículo 4, apartado [3], del Reglamento n.º 593/2008?
 - Si se considera que se está ante una obligación extracontractual a que se refiere el Reglamento n.º 864/2007, ¿podría considerarse esta obligación extracontractual como un daño de modo que se determinaría el derecho aplicable con arreglo al artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 864/2007?
 - Con carácter subsidiario, ¿podría considerarse este tipo de estacionamiento como un enriquecimiento sin causa, de modo que la ley aplicable se determinaría con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 864/2007?
 - Con carácter subsidiario, ¿podría considerarse este tipo de estacionamiento como gestión de negocios, de modo que la ley aplicable se determinaría con arreglo al artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 864/2007?

- Con carácter subsidiario, ¿podría considerarse este tipo de estacionamiento como una responsabilidad de la demandada por *culpa in contrahendo*, de modo que la ley aplicable se determinaría con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 864/2007?»

24. En el presente litigio, han presentado observaciones escritas la demandante, los Gobiernos alemán y croata y la Comisión Europea. Con excepción del Gobierno alemán, todas las partes, así como el Gobierno esloveno, han respondido a las preguntas escritas que les formuló el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

25. Ajustándome al requerimiento del Tribunal de Justicia, limitaré mi análisis a las cuestiones primera a tercera y quinta a séptima planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. En consecuencia, las presentes conclusiones se estructurarán como se expone a continuación. Comenzaré con unas sucintas observaciones sobre la admisibilidad (sección A). El análisis sobre el fondo se inicia con una reformulación de las cuestiones planteadas (sección B.1), para, acto seguido, pasar al concepto de «materia civil y mercantil» del Reglamento de Bruselas refundido y del Reglamento de notificación y traslado (sección B.2). A continuación, abordaré la cuestión de si los notarios de Croacia están autorizados para efectuar la notificación (en virtud del Reglamento de notificación y traslado) de mandamientos de ejecución redactados en virtud de un «documento auténtico» (sección B.3). Posteriormente, trataré la cuestión de si el estacionamiento en una zona señalizada en la vía pública puede considerarse una actividad que da lugar a un criterio de atribución de competencia «especial» o «exclusiva» con arreglo al Reglamento de Bruselas refundido (sección B.4). Para concluir, abordaré una serie de problemas estructurales de carácter más general que se han planteado en el presente asunto (sección C).

A. Admisibilidad

1. Aplicabilidad *ratione temporis* del Derecho de la Unión

26. El 30 de junio de 2012 tuvo lugar el estacionamiento. El 1 de julio de 2013 Croacia se adhirió a la Unión Europea. El 8 de marzo de 2017 emitió un mandamiento de ejecución.

27. Por las razones que ya expuse de manera pormenorizada en mis conclusiones presentadas en los asuntos Nemeč y Pula Parking,⁵ donde, en ambos casos, el Tribunal de Justicia coincidió con mi planteamiento,⁶ la aplicabilidad *ratione temporis* del Derecho de la Unión no está en entredicho en asuntos como el presente. El hecho de que el fundamento (sustantivo) de una demanda sea anterior a la adhesión de un Estado miembro a la Unión no es decisivo. Lo que importa señalar a este respecto es que el procedimiento de ejecución de la demanda se inició con posterioridad a la adhesión de Croacia a la Unión Europea y, por lo tanto, sin lugar a dudas, dentro del ámbito *temporal* de aplicación de las normas y procedimientos *ratione materiae*; y que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia se refieren a la interpretación de dichos instrumentos procesales.

28. Puesto que, indiscutiblemente, así sucede en el caso de autos, el Tribunal de Justicia es competente *ratione temporis* para responder a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente.

5 Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619), puntos 23 a 54, y Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825), puntos 28 a 36.

6 Sentencias de 15 de diciembre de 2016, Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:954), apartados 21 a 27, y de 9 de marzo de 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193), apartados 24 a 28.

2. Admisibilidad de las cuestiones prejudiciales vinculadas al fondo del asunto

29. La Comisión señala que el tribunal remitente, ante un conflicto de competencia entre dos órganos jurisdiccionales de instancias inferiores dentro de su propio ordenamiento jurídico, solo puede plantear aquellas cuestiones que le permitan resolver lo referente a asuntos en materia de competencia de que conoce. Por el contrario, no podrá plantear cuestiones vinculadas al fondo del asunto en el caso de autos. Esto supone que la primera cuestión y la primera parte de la tercera cuestión (en las que se pregunta si los notarios de Croacia están autorizados a efectuar la notificación de «documentos judiciales y extrajudiciales») deben considerarse inadmisibles. En el ámbito nacional, el presente asunto no ha llegado aún a la fase sustantiva del procedimiento, puesto que el tribunal remitente debe resolver antes del conflicto de competencia que dio lugar al asunto que se le ha planteado, por lo que es de suponer que las partes no han tenido aún la oportunidad de adoptar una posición sobre algunas de esas cuestiones.

30. Entiendo las preocupaciones de la Comisión. Sin embargo, no las comparto.

31. Por una parte, en los asuntos relacionados con el Reglamento de Bruselas refundido, como en cualquier otro régimen sobre competencia, normalmente el fondo está ligado a la competencia. Para examinar la competencia lo que se necesita suele ser, precisamente, un análisis preliminar y telescópico del fondo. Desde esa perspectiva, no es nada fácil hacer una división entre ambos, pero aun cuando ello fuera posible, la primera cuestión y la primera parte de la tercera cuestión guardan una relación evidente con la realidad y con el objeto del procedimiento principal, de modo que no están excluidas de los límites generales de la vía prejudicial.

32. Por otra parte, la fase del procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional no constituye un criterio del examen de la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial. El artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación con arreglo al cual las cuestiones planteadas disfrutan de una presunción de pertinencia, aunque dentro de ciertos límites.⁷ Dentro de este marco, corresponde exclusivamente al juez nacional asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, así como de la necesidad y la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia.⁸ Así pues, hay que presumir que el órgano jurisdiccional nacional ha establecido previamente la necesidad general de la orientación del Tribunal de Justicia para la resolución efectiva de dichas cuestiones.⁹

33. A la luz de lo anterior, propongo que las cuestiones primera y tercera que ha planteado el tribunal remitente se consideren admisibles, si bien, al igual que las demás cuestiones, deben ser reformuladas.

B. Sobre el fondo

1. Cuestiones prejudiciales y su orden

34. Si se leen las cuestiones primera a tercera y, a continuación, las cuestiones quinta a séptima en el contexto de la resolución de remisión, da la impresión de que el núcleo del presente asunto incide sobre tres elementos generales de Derecho internacional privado de la Unión. El primero de estos elementos se refiere al *contenido y la naturaleza de la demanda* por el impago del tique de estacionamiento (segunda cuestión y segunda parte de la tercera cuestión); es decir, si la ejecución de esa deuda es un litigio en «materia civil y mercantil». El segundo está vinculado a la *ejecución y el procedimiento de la demanda* en el marco particular del Derecho croata (primera cuestión y primera

⁷ Véase, a este respecto, la sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową* (Régimen disciplinario de los jueces) (C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234), apartados 43 a 48 y jurisprudencia citada.

⁸ Véase la sentencia de 10 de diciembre de 2018, *Wightman y otros* (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 26 y jurisprudencia citada.

⁹ *Ibidem*, apartado 28 y jurisprudencia citada.

parte de la tercera cuestión). Concretamente, ¿están autorizados los notarios de Croacia a efectuar la notificación de mandamientos de ejecución redactados en virtud de un «documento auténtico» en aplicación del Reglamento de notificación y traslado? El tercer elemento atañe a la *jurisdicción competente en la demanda* (cuestiones prejudiciales quinta a séptima). En particular, ¿existe algún criterio de atribución de competencia especial con arreglo al Reglamento de Bruselas refundido en virtud del cual se pueda subsumir y, por lo tanto, atribuir la competencia de la ejecución del crédito correspondiente al tique de estacionamiento (impagado) a los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro distinto al del domicilio del deudor?

35. Habida cuenta de la interpretación que se hace de las cuestiones prejudiciales que se abordarán en las presentes conclusiones, invertiré ligeramente su orden. La segunda cuestión y la segunda parte de la tercera cuestión atañen al ámbito de aplicación. Por lo tanto, me ocuparé de ellas en primer lugar. Estas cuestiones pueden reformularse esencialmente de modo que la pregunta planteada sea si las particularidades del presente asunto están comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil» a efectos del Reglamento de Bruselas refundido y del Reglamento de notificación y traslado. A continuación, abordaré la primera cuestión y la primera parte de la tercera cuestión, que formulan preguntas en relación con dos asuntos: i) si los notarios croatas están autorizados a trasladar «documentos judiciales»; y ii) si, de ser así, si tal autorización se limita al traslado de «documentos extrajudiciales» en virtud del Reglamento de notificación y traslado. Por último, me ocuparé de las cuestiones quinta a séptima, que sugiero reformular de modo que permitan examinar si aparcar en una zona de estacionamiento señalizada en la vía pública podría considerarse una actividad que dé lugar a la competencia «especial» o «exclusiva» con arreglo al Reglamento de Bruselas refundido.

2. Segunda cuestión prejudicial y segunda parte de la tercera cuestión prejudicial

36. Mediante la segunda cuestión y la segunda parte de la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si las particularidades del presente asunto están comprendidas en el concepto de «materia civil y mercantil» en el sentido del artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido y del Reglamento de notificación y traslado.

37. En este sentido, las posturas de las partes y de los coadyuvantes difieren. Los Gobiernos alemán y esloveno consideran que el presente asunto no se incluye en el concepto de «materia civil y mercantil». Señalan que lo determinante a este respecto es *origen del poder* en virtud del cual se celebró el contrato y se ejecuta, es decir, el poder público de señalar y administrar los espacios de estacionamiento público y de controlar las condiciones del estacionamiento en ese espacio público. La demandante, el Gobierno croata y la Comisión defienden la postura contraria. Según su punto de vista, no es el origen del poder, sino que más bien son las *modalidades de su ejercicio* lo que constituye el elemento decisivo para identificar la «materia civil y mercantil».

38. Para dar respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas comenzaré por tratar de identificar un criterio, o al menos un enfoque predominante, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el concepto de «materia civil y mercantil» (a). Una vez aclarado cuál de los enfoques debe ser, a mi entender, el preferente, aplicaré a continuación dicho enfoque a las particularidades del presente asunto (b).

a) Jurisprudencia sobre el concepto de «materia civil y mercantil»

39. El concepto de «materia civil y mercantil» es un punto de referencia estándar para definir el ámbito de aplicación de los textos legales aprobados en virtud de la habilitación del (actual) título V del TFUE.¹⁰

40. Sin embargo, en ninguno de esos instrumentos se incluye una definición positiva del concepto de «materia civil y mercantil».¹¹ En consecuencia, ha tenido que ser el Tribunal de Justicia el que establezca, caso por caso, si las circunstancias que se le planteaban constituían «materia civil y mercantil».¹²

41. El efecto inevitable de ese enfoque ha sido su carácter casuístico y la inseguridad jurídica, ocasionalmente, en asuntos dudosos. Semejante efecto, visto a la luz del objetivo común de esos instrumentos, resulta algo irónico: al fin y al cabo, lo que persiguen, primordialmente, es garantizar la seguridad jurídica a través de normas uniformes en materia de conflictos de competencia así como la simplificación de las formalidades a las que se supedita la ejecución de las resoluciones judiciales, su notificación y traslado, y su ejecución en el mercado interior.

42. Pero ¿cuáles han sido entonces los enfoques predominantes? Tal vez resulte útil, ya que el concepto de «materia civil y mercantil» es transversal a todos los instrumentos de Derecho internacional privado de la Unión Europea, examinar en primer lugar el «régimen de Bruselas» (1) y a continuación el Reglamento de notificación y traslado y otros instrumentos del «Título V» (2).

10 Véanse, por ejemplo, el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, 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 (DO 2001, L 174, p. 1), (en el que, sin embargo, se utiliza la modificación «materia civil o mercantil»); el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (DO 2004, L 143, p. 15); el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 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 2007, L 199, p. 1); el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO 2008, L 136, p. 3); el artículo 1, apartado 2, de la 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 2003, L 26, p. 41); el artículo 1, apartado 1, de 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 2001, L 174, p. 25); y el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 655/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establece el procedimiento relativo a la orden europea de retención de cuentas a fin de simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil (DO 2014, L 189, p. 59).

11 Manteniéndose así la elección original frente a una definición positiva de ese concepto asumida con vistas a acomodar las diversas categorizaciones nacionales. Véase el informe de P. Jenard sobre el Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1979, C 59, p. 1), pp. 9 y 10. Véanse también las conclusiones del Abogado General Reischl en el asunto LTU (29/76, no publicadas, EU:C:1976:121), punto 1558.

12 Véase la sentencia de 14 de octubre de 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137), apartado 3, el primer asunto en que se describe el carácter «autónomo» de este concepto.

1) Régimen de Bruselas

43. Son cinco los instrumentos que componen el régimen de Bruselas.¹³ Dado que cada uno de esos instrumentos se refiere al conflicto de competencia en los litigios en «materia civil y mercantil»,¹⁴ el Tribunal de Justicia ha tratado de interpretar ese concepto de manera uniforme.¹⁵ Sin embargo, se han planteado al menos dos, si no tres, enfoques del concepto de «materia civil y mercantil», en función de cuál sea el elemento que se identifique como decisivo. Acaso se los podría etiquetar mejor como la perspectiva del «objeto» (i) o la de la «relación jurídica» (ii).

i) Perspectiva del «objeto»

44. La perspectiva del «objeto» en relación con la interpretación del concepto de «materia civil y mercantil» se refleja en dos (sub)corrientes jurisprudenciales. La primera corriente, que encuentra eco sobre todo en las primeras sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, recurre a una interpretación más autónoma y comparativa del concepto de «materia civil y mercantil»,¹⁶ y se apoya en la referencia a las similitudes existentes entre los sistemas de los Estados miembros.

45. La sentencia dictada en el asunto *Rüffer* es un ejemplo muy válido de este enfoque. Aquel asunto versaba sobre un recurso de ejecución forzosa que se había planteado contra un particular de nacionalidad alemana por el coste de la retirada de los restos de un pecio naufragado en un curso fluvial de los Países Bajos. El Tribunal de Justicia, probablemente influido considerablemente por el análisis del Abogado General Warner,¹⁷ declaró que, según «los principios generales que se deducen de todos los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros», la gestión de los cursos de agua públicos, incluida en ella la retirada de pecios, constituye un ejercicio del poder público.¹⁸ Así pues, la acción interpuesta se excluyó del concepto de «materia civil y mercantil» en el sentido del Convenio de Bruselas.¹⁹ No se tuvo en cuenta el hecho de que la controversia se iniciase al amparo del Derecho civil neerlandés.²⁰

46. Por lo tanto, en la sentencia recaída en el asunto *Rüffer* se permitió que el carácter autónomo del concepto de «materia civil y mercantil» diera una nueva calificación, a efectos del Régimen de Bruselas, de una decisión institucional distinta tomada en un Estado Miembro. En otras sentencias como, por ejemplo, en *Lechouritou* y otros o en *Sonntag*, también se llevaron a cabo apreciaciones comparativas similares de la «calificación» de una materia a efectos del Derecho nacional de los Estados miembros (aun cuando las alegaciones de los Estados miembros y, por lo tanto, el razonamiento inductivo, no eran uniformes), así como por referencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.²¹

13 Estos son el denominado «Convenio de Bruselas» [Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1978, L 304, p. 36); el «Convenio de Lugano de 1988» (Convenio relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1988, L 319, p. 9); el «Reglamento de Bruselas I» [Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2001, L 12, p. 1); el «Convenio de Lugano de 2007» (Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2007, L 339, p. 3); y el Reglamento de Bruselas refundido.

14 Véanse el artículo 1, apartado 1, del Convenio de Bruselas; el Convenio de Lugano de 1988; el Reglamento de Bruselas I; el Convenio de Lugano de 2007, y el Reglamento de Bruselas refundido.

15 Véase, más recientemente, la sentencia de 16 de julio de 2020, *Movic y otros* (C-73/19, EU:C:2020:568), apartado 32.

16 Véase la sentencia de 14 de octubre de 1976, *LTU* (29/76, EU:C:1976:137), apartados 3 y 5, donde, por vez primera, el Tribunal de Justicia enunció este enfoque, aunque no lo aplicó.

17 Véanse las conclusiones del Abogado General Warner en el asunto *Rüffer* (814/79, no publicadas, EU:C:1980:229), puntos 3827 a 3831.

18 Sentencia de 16 de diciembre de 1980, *Rüffer* (814/79, EU:C:1980:291), apartado 11.

19 *Ibid.*, apartado 12.

20 *Ibid.*, p. 3812, apartado 1.

21 Véanse, principalmente, las sentencias de 21 de abril de 1993, *Sonntag* (C-172/91, EU:C:1993:144), apartado 36, y de 15 de febrero de 2007, *Lechouritou y otros* (C-292/05, EU:C:2007:102), apartados 37 y 38. Véanse también las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto *Lechouritou y otros* (C-292/05, EU:C:2006:700), puntos 54 a 56.

47. Posteriormente, el Tribunal de Justicia fue cambiando de rumbo de forma gradual. Aunque nunca se articuló de forma clara el motivo exacto de que así fuera, la causa puede haber sido simple pragmatismo: como observó la abogada general Trstenjak, es probable que se prescindiese de la «perspectiva comparativa» debido a los diferentes desarrollos y el elevado número de ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros.²²

48. En su lugar, se afianzó la segunda línea de la jurisprudencia, que tiene en cuenta el Derecho nacional relativo al objeto del asunto de que se trate.²³ Sin embargo, el Tribunal de Justicia no está solo vinculado al Derecho nacional: en la sentencia correspondiente al asunto flyLAL-Lithuanian Airlines, donde se había ejercitado una acción de indemnización de los daños resultantes de la infracción de los artículos 81 y 82 del Tratado CE (actuales artículos 101 TFUE y 102 TFUE), calificó el litigio de «materia civil y mercantil», en principio, por referencia al Derecho de la Unión, sin evaluar más a fondo el Derecho nacional letón.²⁴

49. Aunque, naturalmente, se trata de una referencia a la tendencia general, dentro de la cual existen excepciones, el lenguaje seguía siendo el de un «concepto autónomo» del Derecho de la Unión. Sin embargo, como ocurre en otros ámbitos del Derecho de la Unión, más aún en una Unión compuesta por 27 Estados miembros, la evaluación comparativa más auténtica fue menguando. «Autónomo» pasó a significar en la práctica «con arreglo a la definición del Estado miembro de que se trate, salvo caso anómalo».

ii) Perspectiva de la «relación jurídica»

50. La perspectiva de la «relación jurídica» se deriva, parece, de la sentencia recaída en el asunto Henkel.²⁵ En este enfoque se examina si la acción ejercitada ante el Tribunal de Justicia se caracteriza por el ejercicio unilateral de prerrogativas de poder público en la relación jurídica específica entre las partes en el litigio.

51. Para ello, el Tribunal de Justicia se guía a través de dos indicadores de carácter general. En primer lugar, establece un «marco de referencia» para determinar las normas jurídicas ordinarias aplicables a las relaciones entre particulares. Lo hace tomando en consideración, i) la «fundamentación de la acción entablada» y, ii) las «modalidades de su ejercicio» con arreglo al Derecho nacional aplicable del Estado miembro.²⁶ En segundo lugar, examina si el litigio en cuestión se deriva del ejercicio unilateral de poderes exorbitantes en relación con ese «marco de referencia».²⁷

22 Conclusiones del Abogado General Trstenjak presentadas en el asunto Sapir y otros (C-645/11, EU:C:2012:757), punto 42.

23 Sentencias de 11 de abril de 2013, Sapir y otros (C-645/11, EU:C:2013:228), apartados 35 a 37 (relativa a la acción de restitución de un pago realizado indebidamente con arreglo al Derecho alemán por una entidad estatal en relación con la indemnización de las víctimas del régimen nacionalsocialista); de 12 de septiembre de 2013, Sunico y otros (C-49/12, EU:C:2013:545), apartado 37 (relativa a una acción de responsabilidad delictual o cuasidelictual con arreglo al Derecho inglés); de 28 de julio de 2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607), apartados 35 a 38 y 42 (relativa a una multa impuesta por infracción de la normativa húngara en materia de Derecho de la competencia).

24 Sentencia de 23 de octubre de 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319), apartados 18, 28 y 33.

25 Sentencia de 1 de octubre de 2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555), apartado 30. Véanse también las sentencias de 14 de noviembre de 2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656), apartados 31 a 36, y de 15 de mayo de 2003, Préservatrice Foncière Tiard (C-266/01, EU:C:2003:282), apartados 32 a 36.

26 Tal como se ha precisado claramente, por ejemplo, en las recientes sentencias de 9 de marzo de 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 34, de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162), apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 7 de mayo de 2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349), apartado 35.

27 Véase la sentencia de 28 de febrero de 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162), apartado 49 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia de 7 de mayo de 2020, Rina (C-641/18, EU:C:2020:349), apartado 38, que atribuyó esa tarea al órgano jurisdiccional nacional.

52. En los últimos años se ha empleado tanto el enfoque del «objeto» como el de la «relación jurídica», sin que la jurisprudencia se haya decantado por ninguno de ellos en particular. De hecho, cabe señalar que en la sentencia más reciente del Tribunal de Justicia se los menciona específicamente *como alternativos*.²⁸

2) Reglamento de notificación y traslado y otros instrumentos del «Título V»

53. La sentencia pronunciada en el asunto Fahnenbrock es el único precedente que interpreta el concepto de «materia civil y mercantil» tal como figura en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado. Aquel asunto versaba sobre una demanda interpuesta por personas físicas contra una restructuración unilateral y retroactiva de los bonos del Estado griego. El Tribunal de Justicia, al objeto de determinar si el asunto entraba en el ámbito de aplicación del Reglamento de notificación y traslado, aplicó el criterio de la «relación jurídica», citando la jurisprudencia del Régimen de Bruselas, para resolver, basándose en un examen preliminar de las pruebas disponibles, si la relación entre las partes en el litigio se caracterizaba de forma manifiesta por el ejercicio del poder público.²⁹ El Tribunal de Justicia concluyó que no era así, con fundamento en los elementos de prueba, ciertamente incompletos, que se le habían presentado.³⁰

54. Por lo que respecta a la jurisprudencia relativa a los otros instrumentos del «Título V»,³¹ los resultados son decepcionantes: esos instrumentos no contienen una definición positiva de la expresión «materia civil y mercantil»³² y el Tribunal de Justicia aún no ha dado orientaciones sobre la interpretación de ese concepto tal como aparece en esos instrumentos.³³

3) Definición de «materia civil y mercantil»

55. Estas no son las primeras (ni las últimas) conclusiones que pretenden aclarar cómo debe interpretarse exactamente el concepto de «materia civil y mercantil» a efectos del Régimen de Bruselas y de otros atendiendo a la jurisprudencia casuística del Tribunal de Justicia. Unas conclusiones difícilmente pueden competir, qué duda cabe, con las elaboradas taxonomías académicas y calificaciones establecidas a este respecto. Tampoco deberían.

56. Sin embargo, una reflexión más en profundidad en torno al criterio que debe emplearse resulta, en casos límite como el del litigio principal, crucial. El criterio definirá el resultado.

57. Si se termina optando por aplicar a la cuestión del cobro de las tasas de estacionamiento un análisis desde la perspectiva del «objeto» y centrado en el contenido, y se insiste firmemente en el «carácter autónomo» de una definición del Derecho de la Unión, posiblemente respaldada por un panorama comparativo que llevase a sugerir que existen ciertos principios generales de Derecho comunes a los Estados miembros sobre esta cuestión, tal vez podría llegarse a la conclusión de que en un número no tan insignificante de otros Estados miembros, quizá incluso en la mayoría de ellos, la gestión de los espacios para plazas de estacionamiento en la ciudad y la imposición de sanciones por estacionar sin tique es una actividad administrativa por naturaleza. Por el contrario, el análisis del

28 Véase la sentencia de 3 de septiembre de 2020, *Supreme Site Services y otros* (C-186/19, EU:C:2020:638), apartado 55.

29 Sentencia de 11 de junio de 2015, *Fahnenbrock* (C-226/13, C-245/13 y C-247/13, EU:C:2015:383), apartado 51.

30 *Ibid.*, apartados 46 y 58.

31 Que figuran *supra*, en la nota 10 de las presentes conclusiones.

32 De hecho, en solo dos de los documentos preparatorios de dichos instrumentos se indica que se pretendía una interpretación similar a la del Régimen de Bruselas. Véanse la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil [COM(2011) 445 final], p. 5, y la 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 [COM(2002) 13 final], p. 5.

33 Con ello no se afirma que no exista jurisprudencia sobre esos instrumentos. Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de septiembre de 2018, *Catlin Europe* (C-21/17, EU:C:2018:675), que tiene por objeto un proceso monitorio europeo, previsto por el Reglamento (CE) n.º 1896/2006 (DO 2006, L 399, p. 1).

objeto, que toma como punto de partida la decisión nacional adoptada en el Estado Miembro probablemente señalase a la materia civil, ya que Croacia, y puede que también algunos otros Estados miembros, han optado por calificar este tipo de relaciones como civiles sin que, acaso, tal elección legislativa sea necesariamente imposible *per se* desde la perspectiva de la Unión. Si se recurre a la perspectiva de la «relación jurídica» y se pone el foco en los poderes institucionales que intervienen, da la impresión de que el litigio se incluye dentro de la «materia civil y mercantil». Quedaría finalmente por ver cómo funcionaría un examen que interpretase la perspectiva del «objeto» por un lado, y la de la «relación jurídica» por otro, como criterios alternativos³⁴ ya que podría decirse que están llevando el presente asunto en diferentes direcciones.

58. Ciertamente es que la tarea de identificar si las relaciones procesales o sustantivas que subyacen al litigio son objeto del ejercicio del poder público debería ser la parte central de ese examen,³⁵ sin embargo, la mera existencia de enfoques alternativos acarrea una descoordinación: una parte, ante la cuestión de si su litigio puede acogerse al régimen simplificado del Derecho de la Unión en materia de reconocimiento de resoluciones judiciales y notificación o traslado de documentos, difícilmente podrá saber a ciencia cierta qué enfoque debe utilizar para examinar si el litigio es «materia civil y mercantil» a efectos de dichos instrumentos.

59. Sugiero aplicar primordialmente el enfoque de la perspectiva de la «relación jurídica». En mi opinión, resulta más fiable por cuanto es más eficaz, en el símil del cruce de vías ferroviario, que guía el litigio de una vía procesal a otra en busca de la vía institucional «adecuada» en un Estado miembro en la fase preliminar de la determinación de la competencia.

60. En primer lugar, el enfoque de la «relación jurídica» es el que mejor capta cómo se debe proceder: el Régimen de Bruselas, así como varios otros regímenes de cooperación horizontal civil, o incluso penal o administrativa dentro de la Unión Europea exige, en la fase preliminar de la determinación de la competencia, la identificación de los socios institucionales pertinentes en el caso de determinadas materias en cada uno de los Estados miembros. No puede subestimarse la capacidad de identificar las instituciones con competencias y poderes similares que podrían, y por lo tanto deberían, cooperar en el ámbito del régimen en cuestión. No se trata de armonizar indirectamente las materias.

61. Visto desde ese ángulo, resultaría algo extraño convertir el objeto, que no está siendo armonizado por el instrumento en cuestión, ni siquiera se está definiendo de manera positiva, en el criterio más importante para la atribución (o más bien el instrumento de su derogación) de lo que es, esencialmente, una competencia institucional del Estado miembro.³⁶

62. En segundo lugar, prestar más atención a la naturaleza exacta de la relación controvertida aportaría más nitidez y claridad, en particular cuando existen múltiples relaciones jurídicas. En esas circunstancias, el Tribunal de Justicia aislaría la relación determinante existente en el litigio de cualesquiera relaciones jerárquicas ascendentes o descendentes, lo cual no es fácil hacer si se aplica el «enfoque del objeto».³⁷ Por lo tanto, además, el enfoque de la «relación jurídica» se presta mejor a litigios complejos.

³⁴ Véase *supra*, nota 28 de las presentes conclusiones.

³⁵ Por el contrario, si la acción no se interpone contra una conducta o un procedimiento que impliquen el ejercicio «directo» de poderes públicos (por ejemplo, por una de las partes), se trata de «materia civil y mercantil». Véanse las sentencias de 28 de abril de 2009, *Apostolides* (C-420/07, EU:C:2009:271), apartado 45, y de 18 de octubre de 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668), apartado 42.

³⁶ Una consecuencia que, al menos antes del advenimiento de la definición de «autónoma» en la jurisprudencia más antigua del Tribunal de Justicia, ni siquiera, al parecer, se contempló por parte de los artífices del Régimen de Bruselas (véase *supra*, nota 11 de las presentes conclusiones).

³⁷ Véase, especialmente, la sentencia de 23 de octubre de 2014, *flyLAL-Lithuanian Airlines* (C-302/13, EU:C:2014:2319), apartados 35 y 37. Véanse también las sentencias de 14 de noviembre de 2002, *Baten* (C-271/00, EU:C:2002:656) apartados 30 y 31; de 15 de mayo de 2003, *Préservatrice Foncière Tiard* (C-266/01, EU:C:2003:282), apartados 22 y 23; y de 5 de febrero de 2004, *Frahuil* (C-265/02, EU:C:2004:77) apartados 19 y 20.

63. En tercer lugar, permite, en situaciones en las que un Estado miembro se enfrenta a una solicitud de ejecución cuyo origen podría ser una «configuración» abusiva del litigio en el Derecho nacional, o contenga categorizaciones o compartimentos que simplemente no son aceptables para el Estado miembro requerido, recurrir *ex post* al «freno de emergencia» de la infracción del orden público.³⁸ Sin embargo, respecto al ámbito de aplicación, que, al fin y al cabo, sigue siendo una cuestión de competencia, el Tribunal de Justicia exige una interpretación amplia del concepto de «materia civil y mercantil».³⁹

64. En cuarto lugar, admito que centrar la atención en el enfoque de la «relación jurídica» da mucho crédito a la existencia de un concepto autónomo genuino del Derecho de la Unión de «materia civil y mercantil» que no dependa únicamente del Derecho nacional.⁴⁰ En efecto, la naturaleza del análisis de la relación jurídica se basa fundamentalmente en las funciones y competencias asignadas por el Derecho nacional a los actos de una autoridad pública y sus ámbitos. Por lo tanto, y de forma un tanto irónica, se ciñe inevitablemente menos a la idea de un concepto autónomo de «materia civil y mercantil» que la primera corriente, ahora obsoleta, de la perspectiva del «objeto».⁴¹

65. Sin embargo, debo admitir que no me perturba demasiado esa perspectiva, ya que nunca he creído que, en el contexto específico del Régimen de Bruselas, existiera de hecho el «unicornio» de una definición europea verdaderamente autónoma. Hay que aceptar el problema inherente de las definiciones «autónomas-no tan autónomas» (como el concepto de «materia civil y mercantil» en el caso de autos) que no tienen un verdadero «corpus» propio. Se limitan a «encajar» en la estructura que ofrece un determinado ordenamiento jurídico nacional y salvo, tal vez, en determinados casos de opciones legislativas nacionales del todo anómalas, se metamorfosean en función del Derecho nacional y del litigio de que se trate. Por muy sobrias que sean esas conclusiones, en el tipo actual de marco legislativo, carente de una definición positiva, no existe un significado singularmente aceptable del concepto de «materia civil y mercantil».

66. Sin embargo, en quinto y último lugar, ciertos «indicadores», dentro del enfoque de la «naturaleza de la relación jurídica» pueden ser útiles para determinar la existencia de un poder público. Sin ánimo de crear una lista de requisitos, reflejan, sin embargo, consideraciones que están presentes en la jurisprudencia: i) partir de la relación jurídica que caracteriza el litigio; ii) examinarla en relación con la normativa generalmente aplicable a particulares; y iii) determinar si la controversia surge de un ejercicio unilateral de los poderes públicos fuera de ese «marco de referencia» privado típico.

b) Aplicación al presente asunto

67. Con objeto de determinar si el presente asunto cumple los requisitos del ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 1, de los Reglamentos de Bruselas refundido y de notificación y traslado, examinaré si la naturaleza de la «relación jurídica» subyacente constituye «materia civil y mercantil» (1). Después de llegar a la conclusión de que efectivamente así es, me ocuparé a continuación de los problemas concretos que han señalado algunos coadyuvantes, en particular, la exigencia de abonar un tique para el día completo y los gastos adicionales generados por la infracción de las normas sobre el tique de estacionamiento, a fin de evaluar si la presencia de estos elementos podría hacer que la naturaleza de esa relación jurídica quedase excluida de los Reglamentos de Bruselas refundido y de notificación y traslado (2).

38 Véase, por ejemplo, la sentencia del Bundesgerichtshof (Tribunal Federal de Justicia de Alemania) (BGH, 16,9,1993, Sonntag, IX ZB 82/90, p. 21) en respuesta a la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de abril de 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144), en la que se sostiene que la ejecución de la sentencia italiana de conformidad con el Reglamento de Bruselas I afectaría necesariamente a los cimientos del sistema alemán de seguro social de accidentes en su conjunto. Por lo tanto, se apartó de la resolución del Tribunal de Justicia.

39 Véase, más recientemente, la sentencia de 16 de julio de 2020, Movic y otros (C-73/19, EU:C:2020:568), apartado 34.

40 Como se ha recordado recientemente, por ejemplo, en las conclusiones del Abogado General Szpunar en el asunto Movic y otros (C-73/19, EU:C:2020:297), punto 35.

41 Pero también con la segunda corriente, ahora predominante, de la perspectiva del «objeto» la definición esbozada anteriormente en los puntos 48 y 49 de las presentes conclusiones que también se refiere sobre todo a la categorización acometida por el Derecho nacional.

1) *Naturaleza de la relación jurídica existente entre las partes*

68. En consonancia con los «indicadores» que se han expuesto en el punto 66 de las presentes conclusiones, es preciso, en primer lugar, aislar la relación jurídica que conforma el fundamento del presente litigio. Dicha relación es la existente entre la demandante y la demandada, la cual, al menos a primera vista, presenta la apariencia de un contrato de estacionamiento. Ese es, en efecto, el fundamento. De acuerdo con la jurisprudencia,⁴² la relación a la que hay que atender no es tanto la «jerárquica» entre la ciudad de Zadar y la demandante como la existente entre la autoridad que designa y la entidad designada.

69. A continuación, es necesario establecer el marco aplicable a los particulares en este tipo de relación. Según ha explicado el Gobierno croata, el contrato entre la demandante y el conductor del turismo propiedad de la demandada es de Derecho privado. Además, al igual que ha hecho la demandante, se ha referido con carácter general al *Zakon o parničnom postupku* (Código de enjuiciamiento civil), a la *Zakon o obveznim odnosima* (Ley relativa a las obligaciones) y a la *Ovršni zakon* (Ley relativa al régimen de ejecución forzosa) croatas, aunque lo ha hecho sin llegar a identificar las disposiciones aplicables. Por consiguiente, no es posible examinar si las obligaciones en virtud de ese contrato de derecho privado y las consecuencias derivadas de este son las típicas de una demanda de Derecho civil, cuestión que corresponderá determinar, por lo tanto, al órgano jurisdiccional nacional. No obstante, como no hay nada en los autos transmitidos al Tribunal de Justicia que sugiera lo contrario, y a los efectos que aquí interesan, parece razonable suponer que así es.

70. Una vez determinado (y asumido) este marco de referencia, lo siguiente es dilucidar si los aspectos sustantivos o procesales del litigio se desvían de dicho marco por la presencia de un aparente ejercicio del poder público.

71. A este respecto, ninguna de las disposiciones citadas por las partes o los coadyuvantes da a entender que el procedimiento que ha dado lugar a la presente petición de decisión prejudicial opere al margen del marco aplicable a los particulares, ni que se caracterice por el ejercicio (unilateral) de un poder público por cualquiera de las partes que intervienen. En efecto, no hay indicios de que la demandante tenga capacidad para, tras emitir un tique, emitir también por sí misma un título ejecutivo.⁴³ Según confirmó el Gobierno croata en su respuesta a una pregunta escrita, aunque, naturalmente, a reserva de su comprobación por el órgano jurisdiccional remitente, la demandante ha de acudir previamente al notario competente (u órgano jurisdiccional) *al igual que cualquier otro particular*.

72. Habida cuenta de esos elementos, la ejecución de las obligaciones (contractuales) en cuestión parece ser de naturaleza civil.⁴⁴

73. Es cierto que, como ha señalado el Gobierno esloveno, en su origen, a la presente acción de ejecución subyace la prerrogativa de poder público por parte de la ciudad de Zadar de establecer las zonas y modalidades de estacionamiento en su territorio, y de adjudicar a la demandante lo concerniente a su gestión y ejecución.

⁴² Véase el punto 62 de las presentes conclusiones.

⁴³ Véase también la sentencia de 9 de marzo de 2017, *Pula Parking* (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 37.

⁴⁴ *Ibidem*, apartado 35 y mis conclusiones presentadas en ese mismo asunto (EU:C:2016:825), puntos 49 a 51.

74. Sin embargo, como ha observado acertadamente la Comisión, la existencia de prerrogativas de poder público en la parte superior de la relación jerárquica no puede considerarse decisiva en relación con la naturaleza de las obligaciones contractuales en la parte inferior de esa relación jerárquica: al fin y al cabo, tales obligaciones contractuales son subjetivas por naturaleza para la demandante y la demandada,⁴⁵ y la acción de ejecución se ejercitó en el ámbito del Derecho civil y, si no me equivoco, se limita únicamente a esas obligaciones subjetivas.

75. Ningún dato de los autos remitidos al Tribunal de Justicia permite concluir la presencia en el procedimiento de ejecución de «*acta iure imperii*» por parte de la ciudad de Zadar, simplemente por su participación en la titularidad de la entidad demandante en este asunto.⁴⁶ Ni tampoco hay indicio alguno de que la demandante ejerza prerrogativas de poder público en nombre del municipio. En Croacia, el mantenimiento y la gestión de las zonas de estacionamiento pueden llevarlo a cabo entidades privadas del mismo modo que la actividad de estacionamiento propiamente dicha. Esto fue confirmado por el Gobierno croata en su respuesta a una pregunta escrita que formuló el Tribunal de Justicia. El que dicha actividad tenga lugar o no sobre suelo público no cambia la naturaleza del procedimiento de ejecución de las obligaciones contractuales que se derivan de ella, siempre que esa ejecución se lleve a cabo con arreglo al Derecho civil croata y sin el ejercicio de prerrogativas de poder público.

76. Desde esa perspectiva, la demandante y la demandada actúan como dos particulares, dentro de las facultades que de ordinario ejercen estos, por lo que están sometidos a las mismas normas procesales que cualquier otra persona.⁴⁷ Por tal motivo, no parece haber desviación alguna respecto al «marco de referencia» establecido en las circunstancias que concurren aquí.

77. Por las razones anteriormente expuestas, la determinación de la «relación jurídica» no revela ningún indicio de ejercicio de poder público, siendo la consecuencia de ello que se determina la competencia prevista en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido y del Reglamento de notificación y traslado.

2) ¿Son la exigencia del tique diario y la tarifa establecida unilateralmente un indicio del ejercicio de poder público?

78. El tribunal remitente y los Gobiernos alemán y esloveno consideran que las conclusiones anteriores pueden verse afectadas por la existencia de «elementos punitivos» en el presente asunto, que serían los que habrían intervenido en la fijación del importe adicional a la tarifa que se ha devengado. Además, alegan que la exigencia de pagar el tique diario es equiparable a una sanción.

79. No me convencen esas alegaciones en el caso de autos.

80. Es importante recordar que establecer si un litigio se relaciona con la «materia civil y mercantil» implica apreciar la competencia. En este contexto, el Tribunal de Justicia argumentó en su sentencia en el asunto Pula Parking que la competencia existía debido a la ausencia de «sanciones que puedan considerarse derivadas del ejercicio del poder público», y añadió a continuación que, en cuanto al fondo, el crédito por el estacionamiento «no reviste carácter punitivo, sino que constituye, por tanto, la mera contrapartida de la prestación de un servicio».⁴⁸

45 Tal como ya ha reconocido el Tribunal de Justicia en su sentencia de 18 de octubre de 2011, *Realchemie Nederland* (C-406/09, EU:C:2011:668) apartado 42.

46 Véanse, en este sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto *Pula Parking* (C-551/15, EU:C:2016:825), punto 51 y la jurisprudencia citada.

47 Véase, en sentido similar, la sentencia de 12 de septiembre de 2013, *Sunico y otros* (C-49/12, EU:C:2013:545), apartado 44.

48 Sentencia de 9 de marzo de 2017, *Pula Parking* (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 36.

81. La demandante y el Gobierno croata señalan que el importe del tique diario viene establecido previamente a la utilización de la plaza de aparcamiento, además, figura a la vista en una señalización vertical, y se publica en el boletín oficial de la ciudad de Zadar. Así pues, ese importe es una más de una serie de condiciones que se establecen para poder estacionar. Por muy unilaterales que resulten en apariencia tales condiciones, la exigencia del pago de un tique diario podría considerarse una mera «cláusula de adhesión» que forma parte de las condiciones del estacionamiento y que el interesado acepta tácitamente. Tales obligaciones no se imponen unilateralmente ni se modifican por la intervención de una entidad pública.⁴⁹ En efecto, esas mismas cláusulas de adhesión se encuentran normalmente en los aparcamientos privados. La ejecución de ese crédito por el estacionamiento, tal como aduce el Gobierno croata, no se diferencia, por lo tanto, de la que tendría lugar en el caso de cualquier otro crédito de Derecho privado. No se quiebra el «vínculo» de la competencia y no se puede presumir de entrada que exista ejercicio de poderes públicos.

82. La misma conclusión cabe deducir por lo que respecta al importe adicional devengado respecto a la deuda de estacionamiento. La demandante y el Gobierno croata han aportado un desglose pormenorizado de la procedencia de esos importes.⁵⁰ El Gobierno croata se refirió también al artículo 13 de la Decisión sobre la organización respecto al origen de esas condiciones. Corresponde, claro está, al tribunal remitente comprobar esos extremos. Sin embargo, si se toma en consideración ese desglose de importes, resulta difícil deducir de qué modo podrían estos, sea individual o colectivamente, calificarse de acto de una autoridad pública. Tales condiciones parecen estar vinculadas a los costes de la ejecución de un crédito impagado pendiente en un idioma diferente en otro Estado miembro. Es natural que un procedimiento transfronterizo de ejecución, incluso dentro de la Unión, conlleve gastos accesorios que debería permitirse «repercutir» al deudor legítimo del importe principal. Ninguno de esos costes se deriva del ejercicio del poder público, aun cuando su cuantía resulta inevitablemente más elevada debido al procedimiento particular de ejecución que establece el Derecho croata.

83. En resumen, los dos elementos señalados por algunos de los coadyuvantes no modifican la evidente naturaleza de la relación jurídica entre la demandante y la demandada. Dicho más claramente, unas condiciones contractuales unilaterales o incluso abusivas no pueden convertirse *ipso facto* en un ejercicio de autoridad pública por el mero hecho de no resultar favorables al consumidor. El ejercicio del poder público es cualitativamente algo más que la mera posesión o incluso el uso o abuso del poder de negociación. De no ser así, los contratos de consumo se verían excluidos de repente del Régimen de Bruselas, puesto que muchos de ellos son considerablemente unilaterales y no negociables, y se acompañan de elementos punitivos, pese a lo cual, a nadie se le ocurriría proponer que se calificasen, en lo que respecta a esas cláusulas no negociables, de ejercicio del poder público por parte, en este caso, de las empresas y que, por lo tanto, se los excluyese del ámbito del concepto de «materia civil y mercantil».

3) Conclusión provisional

84. No se han formulado alegaciones convincentes durante el procedimiento que obliguen a reconsiderar la conclusión a la que ya había llegado el Tribunal de Justicia en el asunto Pula Parking, es decir, que la relación controvertida entre la demandante y la demandada cumplía las condiciones sobre competencia judicial del umbral de aplicación del artículo 1, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido y del Reglamento de notificación y traslado.

⁴⁹ Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2018, Kuhn (C-308/17, EU:C:2018:956), apartado 42.

⁵⁰ Que se reproduce en el punto 20 de las presentes conclusiones.

85. Sigue siendo cierto que, en determinados Estados miembros, el estacionamiento en la vía pública en los municipios y las posibles sanciones por las infracciones de aparcamiento son materia de Derecho administrativo. Ahora bien, en cualquier caso, lo que ello hace es poner de manifiesto las limitaciones naturales del enfoque basado en la perspectiva del «objeto» a la hora de definir qué constituye materia civil y mercantil dentro del Régimen de Bruselas. La diversidad supone que, dentro de unos límites razonables, el hecho de que uno o varios Estados miembros perciban esta materia como administrativa no implica que el resto de Europa deba considerarla así también.

86. Por último, es preciso recordar que el hecho de que una relación como la del litigio principal pueda considerarse «materia civil y mercantil» no implica que se cumplan efectivamente otros requisitos de aplicabilidad o bien del Reglamento de Bruselas Refundido, o bien del Reglamento de notificación y traslado. En lo que respecta al Reglamento de Bruselas refundido, el Tribunal de Justicia ya manifestó en su sentencia en el asunto Pula Parking que en Croacia los notarios no están comprendidos en el concepto de «órgano jurisdiccional» a efectos de dicho Reglamento.⁵¹ En la sección siguiente llevaré a cabo una valoración similar en relación con el Reglamento de notificación y traslado.

87. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo:

«El concepto de “materia civil y mercantil”, recogido en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) 1215/2012 y en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1393/2007, debe interpretarse en el sentido de que exige que la relación jurídica que caracteriza el litigio subyacente, examinada a la luz del marco generalmente aplicable a los particulares en situaciones de este tipo, no se caracterice por un ejercicio unilateral del poder público por una de las partes del litigio.

Si bien incumbe al órgano jurisdiccional nacional verificar si se cumplen tales requisitos, las circunstancias del presente asunto no parecen estar sometidas a ese ejercicio del poder público.»

3. Primera cuestión prejudicial y primera parte de la tercera cuestión prejudicial

88. La primera cuestión y la primera parte de la tercera cuestión que ha planteado el tribunal remitente se refieren a si los notarios de Croacia están autorizados para efectuar la notificación o el traslado de mandamientos de ejecución redactados en virtud de un «documento auténtico». El tribunal remitente, invocando la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Pula Parking, alberga dudas de que lo estén. Sin llegar a rebatir esa postura, el Gobierno croata y la Comisión alegan, sin embargo, que los notarios croatas tienen, no obstante, la posibilidad de hacer uso de la opción recogida en el artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado para transmitir «documentos extrajudiciales».

89. A la luz de estas alegaciones, la primera cuestión prejudicial y la primera parte de la tercera cuestión prejudicial presentan a su vez dos interrogantes: i) si los notarios de Croacia pueden trasladar «documentos judiciales» con arreglo al Reglamento de notificación y traslado; y, en caso afirmativo, ii) si pueden recurrir a los medios paralelos de notificación permitidos por el artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado (es decir, la notificación o el traslado de «documentos extrajudiciales»).

⁵¹ Sentencia de 9 de marzo de 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193), apartado 59.

a) Traslado de «documentos judiciales» por parte de los notarios croatas

90. En su artículo 1, apartado 1, el Reglamento de notificación y traslado se refiere al traslado de «documentos judiciales». Si bien no existe jurisprudencia sobre la interpretación del concepto de «documentos judiciales», del tenor de este precepto se desprende claramente que corresponde al «poder judicial» de un Estado miembro expedir tales documentos, lo que se relaciona con los conceptos transversales del Derecho de la Unión de «órganos jurisdiccionales» o «tribunales» y con la amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto.⁵²

91. Tal como ya expuse de manera pormenorizada en mis conclusiones presentadas en el asunto Pula Parking, y como confirmó el Tribunal de Justicia, la naturaleza, el tipo de actividad y el procedimiento de y ante los notarios croatas que conduce a la emisión de un mandamiento de ejecución en asuntos como el presente no cumplen los requisitos del concepto de «órgano jurisdiccional» que recogen la jurisprudencia y el Reglamento de Bruselas refundido.⁵³

92. Esa interpretación ha sido respaldada por un auto reciente del Tribunal de Justicia en el que ha estimado que los mandamientos de ejecución de los notarios de Croacia no están comprendidos *per se* en el ámbito de aplicación del Reglamento de Bruselas refundido, ya que no se consideran, en general, resoluciones «judiciales».⁵⁴

93. No veo motivo alguno, ni se han planteado, de hecho, alegaciones durante el presente procedimiento, para no aplicar las mismas conclusiones al Reglamento de notificación y traslado. Por lo tanto, los notarios croatas, cuando emiten mandamientos de ejecución en asuntos como el presente, no actúan en calidad de órganos jurisdiccionales y no pueden, por lo tanto, transmitir «documentos judiciales» con arreglo al artículo 1, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado.

b) Traslado de «documentos extrajudiciales» por parte de los notarios croatas

94. La demandante, el Gobierno croata y la Comisión consideran que los notarios de Croacia están autorizados para efectuar la notificación o el traslado de «documentos extrajudiciales» con arreglo al artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado.

95. Dicho precepto se refiere al traslado de «documentos extrajudiciales» para su notificación en otro Estado miembro.⁵⁵ No define qué constituye un documento «extrajudicial».⁵⁶

⁵² Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825), puntos 68 a 107.

⁵³ Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825), puntos 108 y 114, y la sentencia de 9 de marzo de 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193), apartados 56 a 59. Véase también la sentencia de 9 de marzo de 2017, Zulfikarpašić (C-484/15, EU:C:2017:199), apartado 50.

⁵⁴ Auto de 11 de abril de 2019, Hrvatska radiotelevizija (C-657/18, no publicado, EU:C:2019:304), apartado 27.

⁵⁵ Sobre los antecedentes de la inclusión de ese concepto en el Convenio de La Haya de 1896, relativo al procedimiento civil, véase Knöfel, O. L., «Zustellung privater Schriftstücke über die Europäische Zustellungsverordnung?», *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts (IPRax)*, 2017, pp. 249-250.

⁵⁶ Tampoco lo hicieron sus predecesores; véase el artículo 16 del Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la notificación o traslado en los Estados miembros de la Unión Europea de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DO 1997, C 261, p. 2); y el artículo 16 del Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DO 2000, L 160, p. 37). Obsérvese que el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 había dispuesto la elaboración de un léxico de los documentos que podrán notificarse en virtud del Reglamento de notificación o traslado, y que cada Estado miembro debía designar aquellos documentos que considerase susceptibles de notificación y traslado en función de su ordenamiento jurídico. Véase el artículo 17, letra b), del Reglamento (CE) n.º 1348/2000. El Reglamento de notificación y traslado no contempla ningún sistema de léxico de los documentos. Véanse las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Tecom Mican y Arias Domínguez (C-223/14, EU:C:2015:364), puntos 35 a 37.

96. Al igual que sucede en el caso de otras disposiciones del Derecho de la Unión que carecen de referencia a las disposiciones del Derecho nacional de los Estados miembros, el concepto de «documentos extrajudiciales» debería tener como punto de partida un carácter autónomo de Derecho de la Unión, el cual debe interpretarse de manera extensa, sin que pueda limitarse únicamente a los procedimientos judiciales.⁵⁷ Así, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia correspondiente al asunto Tecom Mican y Arias Domínguez que el concepto de «documentos extrajudiciales» debe interpretarse en el sentido de que comprende «tanto los documentos emitidos o autenticados por una autoridad pública o un funcionario público como los documentos privados cuya transmisión formal a su destinatario residente en el extranjero sea necesaria para el ejercicio, la prueba o la salvaguardia de un derecho o de una pretensión jurídica en materia civil o mercantil».⁵⁸

97. Sin embargo, en virtud de los artículos 2 y 4, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado, la transmisión de los documentos ha de efectuarse, en principio, entre los «organismos transmisores» y los «organismos receptores» designados por los Estados miembros.⁵⁹ El funcionamiento de ese régimen exige que se cumpla la «obligación de designación» del artículo 2 del Reglamento de notificación y traslado. En virtud de lo dispuesto en su primer párrafo, «cada Estado miembro designará a los funcionarios públicos, autoridades u otras personas» que puedan actuar en calidad de «organismos transmisores» competentes para transmitir los documentos judiciales o extrajudiciales que deban ser notificados o trasladados en otro Estado miembro.⁶⁰ De conformidad con el párrafo cuarto de dicho artículo, el Estado miembro interesado facilitará a la Comisión información detallada sobre el organismo designado.

98. En el presente asunto, de acuerdo con la resolución del tribunal remitente, el notario notificó el mandamiento de ejecución a la demandada mediante carta certificada con acuse de recibo, a través del servicio croata de correos. Desde el punto de vista de la demandante, del Gobierno croata y de la Comisión, de la lectura conjunta de los artículos 14 y 16 del Reglamento de notificación y traslado se deduce que esa modalidad de notificación está permitida.

99. Ese punto de vista es correcto solo en parte.

100. El Tribunal de Justicia no es ajeno al debate acerca de si los notarios de un Estado miembro pueden actuar como «organismos transmisores» que notifiquen «documentos extrajudiciales». La Comisión invocó las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Tecom Mican y Arias Domínguez y Roda Golf & Beach Resort. Dichas sentencias se referían a la posibilidad de que los notarios españoles se amparasen en el artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado para actuar en calidad de «organismos transmisores» de dicha notificación.⁶¹ Sin embargo, las conclusiones del Tribunal de Justicia en los citados asuntos se desarrollaron de forma abstracta para confirmar que los documentos transmitidos por un notario *pueden* considerarse «documentos extrajudiciales». Dichas sentencias no se referían a la situación en la que un Estado miembro no había designado a los «notarios» como «organismos transmisores», es decir, no había actuado conforme a lo previsto en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de notificación y traslado.

101. Sin embargo, eso es precisamente lo que se dilucida en el caso de autos.

57 Sentencia de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort, (C-14/08, EU:C:2009:395), apartados 49, 50 y 56 a 59. Véase también la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Tecom Mican y Arias Domínguez (C-223/14, EU:C:2015:744), apartados 32 y 33.

58 Véase la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Tecom Mican y Arias Domínguez (C-223/14, EU:C:2015:744), apartado 44.

59 Véase la sentencia de 16 de septiembre de 2015, Alpha Bank Cyprus (C-519/13, EU:C:2015:603), apartado 34.

60 Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto Tecom Mican y Arias Domínguez (C-223/14, EU:C:2015:364), punto 33. El Abogado General explica los orígenes de este régimen, establecido por el Convenio de La Haya.

61 Sentencias de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395), apartado 59, y de 11 de noviembre de 2015, Tecom Mican y Arias Domínguez (C-223/14, EU:C:2015:744), apartados 26 y 33.

102. Tal como se desprende de las respuestas del Gobierno croata y de la Comisión a una pregunta del Tribunal de Justicia, el primero, al actuar en cumplimiento de su obligación de notificación prevista en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento de notificación y traslado, no designó a los notarios como «organismos transmisores». Sin embargo, tal designación resulta de vital importancia a efectos del artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado. En efecto, en virtud de la referencia específica que contiene el citado artículo a que el traslado de «documentos extrajudiciales» debe hacerse «de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento», tal notificación está vinculada de forma indisoluble a los requisitos de notificación y traslado del artículo 2 del mismo Reglamento. Esto se confirma igualmente en el considerando 6 del Reglamento de notificación y traslado, según el cual el uso simplificado del marco establecido por dicho Reglamento se permite únicamente en el caso de la transmisión de los documentos «directamente [...] entre los organismos locales designados por los Estados miembros». Esto implica que solo los organismos designados para desempeñar esas funciones «*ratione temporis*» podrán transmitir documentos extrajudiciales por medio del Reglamento de notificación y traslado.⁶² De no ser así, el propósito y la fiabilidad de los documentos notificados por ese medio se verían menoscabados.⁶³

103. Habida cuenta de que es pacífico que los notarios croatas no constaban en la lista de organismos designados durante el período de ejecución del crédito controvertido, el notario de Pula no podría haberse amparado en el artículo 16 del Reglamento de notificación y traslado para efectuar la notificación válida del mandamiento de ejecución basándose en un «documento original», como si se tratase de un «documento extrajudicial» con arreglo al Reglamento de notificación y traslado. Tampoco habría podido utilizar el servicio croata de correos, puesto que el artículo 14 del Reglamento de notificación y traslado solo se aplica a los «documentos extrajudiciales» cuando se cumplen los requisitos del artículo 16 de ese mismo Reglamento.⁶⁴

104. A reserva de la comprobación de tal extremo por el tribunal remitente, el notario debió haber acudido a la intermediación del Trgovački sud u Zadru (Tribunal de lo Mercantil de Zadar, Croacia) para poder acogerse a las simplificaciones de la notificación que ofrece el Reglamento de notificación y traslado.⁶⁵ Al ser evidente que dicho notario no hizo tal cosa, la notificación que ha tenido lugar en el caso de autos ha de considerarse inadmisibles a efectos del Reglamento de notificación y traslado.

c) Conclusión provisional

105. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la primera cuestión prejudicial y la primera parte de la tercera cuestión prejudicial:

«El Reglamento (CE) n.º 1393/2007 debe interpretarse en el sentido de que, para que un mandamiento de ejecución basado en un “documento auténtico” pueda considerarse un “documento judicial” a efectos del artículo 1, apartado 1, del mencionado Reglamento, la autoridad de expedición debe ser un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que forme parte de su sistema judicial.

⁶² Véase el considerando 6 del Reglamento de notificación y traslado, que expone que los Estados miembros pueden decidir sobre su designación o renovación de los organismos «transmisores» y «receptores» cada cinco años.

⁶³ Véase el considerando 7 del Reglamento de notificación y traslado.

⁶⁴ Véase la sentencia de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395), apartado 60.

⁶⁵ Como confirman las respuestas del Gobierno croata y de la Comisión a una pregunta escrita formulada por el Tribunal de Justicia, únicamente los pertinentes tribunales municipales (*općinski sud*), tribunales de condado (*županijski sudovi*), de lo mercantil (*trgovački sudovi*), el Tribunal Superior de lo Mercantil (*Visoki trgovački sud*) y el Tribunal Supremo (*Vrhovni sud Republike Hrvatske*) de Croacia podrían haber actuado en calidad de «organismos transmisores» para que ese país transmitiera «documentos extrajudiciales» con arreglo al Reglamento de notificación y traslado durante el período de autos.

Los artículos 2 y 16 del Reglamento (CE) n.º 1393/2007 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro no haya designado a los notarios como “organismos transmisores” a efectos del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, dichos notarios no están autorizados a transmitir “documentos extrajudiciales” para su notificación a otro Estado miembro con arreglo a las disposiciones de este Reglamento.»

4. Cuestiones prejudiciales quinta a séptima

106. Mediante sus cuestiones quinta a séptima, el tribunal remitente pregunta, en esencia, acerca de la naturaleza de la actividad controvertida, a efectos de decidir si se trata de materia delictual o cuasidelictual, o de derechos reales (a), o de materia contractual (b) con arreglo al Reglamento de Bruselas refundido. Voy a examinar estas dos opciones de manera sucesiva.

a) ¿Materia delictual o cuasidelictual, o derechos reales?

107. La demandante, el Gobierno croata y la Comisión son todos de la opinión de que los órganos jurisdiccionales croatas gozan de competencia «especial» en virtud del artículo 7 del Reglamento de Bruselas refundido. Esas mismas partes coinciden además en que la materia de que se trata no constituye materia «delictual o cuasidelictual». El tribunal remitente plantea la cuestión de si el estacionamiento podría asimilarse a una modalidad especial de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles y, por lo tanto, incluirse en el ámbito del artículo 24 del Reglamento de Bruselas refundido.

108. ¿Podría el impago de un tique de estacionamiento en la vía pública considerarse materia «delictual o cuasidelictual»? No parece ser el caso aquí.

109. En primer lugar, no se discute que el presente asunto atañe a la ejecución de un crédito que encuentra su origen en el incumplimiento de un contrato (posiblemente tácito e implícito). A este respecto, la jurisprudencia excluye la «materia contractual» del ámbito del artículo 7, apartado 2, del Reglamento de Bruselas refundido.⁶⁶ Con fundamento en lo antedicho, el litigio quedaría excluido del ámbito de aplicación del citado precepto. En segundo lugar, aun cuando se pudiera distinguir la mencionada jurisprudencia excluyente, el crédito cuya ejecución se solicita seguiría siendo la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contractuales iniciales.⁶⁷ Así pues, una vez más, y en cualquier caso, la acción quedaría excluida de la categoría de «materia delictual o cuasidelictual».

110. Se plantea a continuación el argumento del tribunal remitente según el cual el presente asunto se refiere posiblemente a un tipo especial de contrato de arrendamiento a efectos del artículo 24 del Reglamento de Bruselas refundido.

111. Basta recordar al respecto que de la jurisprudencia relativa a esta disposición se desprende la exigencia de que intervengan en el litigio la extensión, la consistencia, la propiedad o la posesión de un bien inmueble, o la existencia de otros derechos reales.⁶⁸ De los hechos que constan en autos no se desprende indicio alguno de que haya habido transmisión alguna ni de la posesión ni de otros derechos reales sobre la plaza de aparcamiento a la demandada por haber estacionado allí el vehículo

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de julio de 2006, Reisch Montage (C-103/05, EU:C:2006:471), apartado 2, y de 12 de mayo de 2011, Berliner Verkehrsbetriebe (C-144/10, EU:C:2011:300), apartado 30.

⁶⁷ Véase la sentencia de 9 de julio de 2020, Verein für Konsumenteninformation (C-343/19, EU:C:2020:534), apartado 28 y jurisprudencia citada.

⁶⁸ Véase la sentencia de 16 de noviembre de 2016, Schmidt (C-417/15, EU:C:2016:881), apartado 30 y jurisprudencia citada.

(ni, en realidad, de que hayan siquiera intervenido en el litigio). Por lo demás, la propia razón de ser del artículo antes citado se opone a esa interpretación.⁶⁹ Así pues, como señala acertadamente la Comisión, el presente asunto no se incluye en el ámbito de aplicación del artículo 24 del Reglamento de Bruselas refundido.

b) Por qué se trata de materia contractual

112. En cambio, el litigio sí se encuadra en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento de Bruselas refundido.

113. El concepto de «materia contractual» a efectos de esta disposición (que es de carácter autónomo en el Derecho de la Unión) exige que el Tribunal de Justicia atienda a la causa de la acción,⁷⁰ lo cual implica que se incluyen en la «materia contractual» todas las obligaciones que nacen de un contrato cuyo incumplimiento se invoca para justificar la acción del demandante.⁷¹ En efecto, puede existir la competencia prevista en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido aun cuando una de las partes alegue la inexistencia del contrato,⁷² siempre que no resulte evidente que no existiera libre consentimiento en la relación jurídica entre dos personas (es decir, se trata de una norma negativa).⁷³

114. Si bien corresponde, claro está, al tribunal remitente realizar esta comprobación, esas condiciones parecen cumplirse en el presente asunto.

115. De la causa de la acción que describe el tribunal remitente se desprende que sí se ha celebrado un contrato con arreglo al Derecho croata en el momento en que el conductor del automóvil alquilado propiedad de la demandada optó por utilizar la plaza de estacionamiento en cuestión para aparcarlo. Basta con leer el artículo 7 de la Decisión sobre la organización, aunque corresponderá al tribunal remitente verificarlo, para comprobar que el contrato exigía el pago de un tique de estacionamiento válido durante todo el período de tiempo que durase el estacionamiento. No se halló tique de estacionamiento alguno cuando se llevó a cabo el control.⁷⁴ La demandante alega, por lo tanto, el incumplimiento de una de las cláusulas, acaso una esencial, del contrato. Sin embargo, ninguna de las partes alega la inexistencia de un contrato o la falta de consentimiento libremente prestado a las condiciones de estacionamiento como tales.

116. Procede poner de relieve que el «libre consentimiento» es una cuestión que debe diferenciarse, en la fase de la formación del contrato, de la de la equidad de los términos subyacentes a un contrato. Se puede, claro está, prestar el libre consentimiento a un contrato que resulte abusivo en lo que respecta a sus cláusulas y al equilibrio general de derechos y obligaciones entre las partes,⁷⁵ que es por lo que, al fin y al cabo, existe todo un campo del Derecho como tal que es la «protección al consumidor», que tampoco parte de la premisa de que la presencia de ciertas cláusulas abusivas suponga la ausencia de consentimiento y, por lo tanto, de contrato.

69 Véase la sentencia de 15 de enero de 1985, Rösler (241/83, EU:C:1985:6), apartado 19. Véase también la sentencia de 14 de diciembre de 1977, Sanders (73/77, EU:C:1977:208), apartados 15 y 16.

70 Véase recientemente la sentencia de 26 de marzo de 2020, Králová (C-215/18, EU:C:2020:235), apartados 41 a 44 y jurisprudencia citada.

71 Sentencia de 15 de junio de 2017, Kareda (C-249/16, EU:C:2017:472), apartado 30 y jurisprudencia citada.

72 Sentencia de 4 de marzo de 1982, Effer (38/81, EU:C:1982:79), apartados 7 y 8.

73 Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de septiembre de 2002, Tacconi (C-334/00, EU:C:2002:499), apartado 24.

74 La falta de tique de estacionamiento, o de cualquier billete, no es determinante para la conclusión de un contrato. Como ha señalado el Tribunal de Justicia, el billete en sí mismo es tan solo el instrumento que materializa el contrato. Véase, en sentido similar, la sentencia de 7 de noviembre de 2019, Kanyebe y otros (C-349/18 a C-351/18, EU:C:2019:936), apartado 48.

75 De manera similar a lo señalado en el punto 83, donde no se recurre a argumentos similares o diferentes para sugerir que no se trataba de materia civil o mercantil. Así como la desigualdad en la negociación no excluye *per se* una relación del ámbito de lo civil o lo mercantil, tampoco que el contrato sea, en cuanto a su naturaleza, un contrato unilateral y de duración determinada al que la otra parte tan solo pueda adherirse implica que no exista contrato.

117. Desde esa perspectiva, el artículo 7, apartado 1, del Reglamento de Bruselas refundido obviamente sí podría ser de aplicación.

118. Procede examinar, a continuación, si el contrato controvertido podría ser una prestación de servicios. Tanto el tribunal remitente como la Comisión han mostrado dudas al respecto. Según alegan, la mera provisión de la plaza de aparcamiento es demasiado marginal como para poder equivaler a un «servicio». Además, señalan también la necesidad de interpretar de manera restrictiva el artículo 7, apartado 1, letra b) del Reglamento de Bruselas refundido.

119. Ciertamente es que la jurisprudencia relativa al concepto de «servicios» implica, como mínimo, que la parte que los presta lleve a cabo una determinada actividad como contrapartida de una remuneración,⁷⁶ sin embargo, no veo razón alguna por la que no pueda afirmarse que una actividad de ese tipo existe en el caso de autos. Equivale a afirmar que la actividad de la demandante, que corresponde a un «servicio», es la puesta a disposición de una plaza de aparcamiento señalizada en una zona de estacionamiento en una vía pública de la ciudad de Zadar. Lo que ofrece la demandante es la posibilidad de aparcar en esa plaza, y lo que el conductor del turismo alquilado a la demandada acepta a cambio.⁷⁷

120. Por consiguiente, la provisión de una plaza de estacionamiento podría efectivamente constituir un «servicio» a efectos del artículo 7, apartado 1, letra b), segunda frase, del Reglamento de Bruselas refundido.

121. Pero, incluso de no ser ese el caso, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra c), del Reglamento de Bruselas refundido, su artículo 7, apartado 1, letra a) resulta de aplicación a contratos que ni son de «compraventa de mercaderías» ni de «prestación de servicios». En todo caso, con fundamento en lo antedicho, el contrato se incluye en el ámbito de la citada disposición, sin necesidad de entrar en más detalles en cuanto a su naturaleza exacta.

122. En consecuencia, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, no hay impedimento alguno para que se celebre un contrato por la mera actividad de estacionar un vehículo, incluso aunque se carezca de tique.

123. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, sugiero al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales quinta a séptima del siguiente modo:

«El artículo 7, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que estacionar un vehículo en una plaza de estacionamiento señalizada en la vía pública puede constituir, al amparo del ordenamiento jurídico de un Estado miembro que encomienda a una entidad privada la expedición de tiques de estacionamiento y el cobro de las tarifas correspondientes, “materia contractual”, tal como se refiere en dicha disposición.»

⁷⁶ Véase la sentencia de 8 de marzo de 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173), apartado 38 y jurisprudencia citada.

⁷⁷ De no admitirse que la oferta de estacionamiento en una plaza determinada es un servicio, se desnaturalizaría por completo toda una categoría de servicios «pasivos». Véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2001, «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:506), apartado 52.

C. Epílogo

124. El presente asunto se refiere una vez más a cuestiones en materia de competencia que atañen a tiques de estacionamiento cuyo cobro ejecutan los notarios croatas. En vista de la cantidad de asuntos procedentes de Croacia relativos a esa problemática,⁷⁸ y de la declaración realizada por el tribunal remitente en el caso de autos, en consonancia con las de otros órganos jurisdiccionales croatas en anteriores asuntos en relación con el volumen de procesos pendientes ante los tribunales nacionales, da la impresión de que tales asuntos indican la existencia de problemas estructurales que plantean una serie de interrogantes.

125. Sospecho que el malestar que cunde en otros Estados miembros, así como, al parecer, en algunas de las jurisdicciones nacionales, se refiere a lo que acaso podría denominarse «doble singularidad» de una decisión institucional y procesal de Croacia. En primer lugar, lo que en otros Estados miembros se considera, más habitualmente, materia administrativa se ha «externalizado» a una empresa privada. En segundo lugar, el procedimiento de ejecución de una demanda de Derecho privado así creada se encomienda a personas que, al parecer, no forman parte del sistema judicial ordinario de un Estado miembro en un procedimiento que, en aras de aliviar la acumulación de trabajo de los juzgados y tribunales, «economiza» en gran medida los derechos procesales de los posibles demandados.⁷⁹

126. Tal vez, si se considerara de forma aislada cualquiera de esas opciones, no llamarían demasiado la atención. Al fin y al cabo, la «privatización» de ciertos elementos del poder público se está llevando a cabo en todas partes, desde las modalidades de utilización del espacio público, incluido el estacionamiento público,⁸⁰ hasta la ejecución de la deuda privada o incluso se ha intentado en el caso de los centros penitenciarios. Y lo mismo ocurre con la descongestión de los juzgados y tribunales, que ha sido la palabra de moda durante varios años, especialmente en lo que se refiere a la simplificación de los procedimientos judiciales en demandas de menor cuantía o sin oposición.

127. Es, sin embargo, la combinación de ambos elementos lo que parece percibirse con cierto malestar por parte de otros Estados miembros, e incluso en la propia Croacia, a juzgar, al menos, por la cantidad de litigios que ha generado esta situación durante varios años. Hasta ahora, todos estos asuntos se han presentado claramente como cuestiones de competencia. Sin embargo, ocultan una serie de cuestiones sustantivas más profundas que los coadyuvantes en los asuntos siguen articulando como cuestiones de competencia,⁸¹ puesto que es en esa fase en la que se encuentran en la actualidad. Sin embargo, son la manifestación de un malestar sustantivo más profundo acerca de lo que puede percibirse como una configuración procesal e institucional poco habitual por la que ha optado un Estado miembro en particular en el caso de un tipo determinado de demandas.

128. Dado que estoy plenamente convencido de que estos problemas están lejos de resolverse y de que van a volver a plantearse ante este Tribunal, me inclino por invocar la libertad parcial que los Tratados otorgan a un Abogado General para ayudar no solo al Tribunal de Justicia, sino también indirectamente a los órganos jurisdiccionales nacionales, centrándome en tres aspectos en los que la autonomía procesal por defecto de un Estado miembro podría encontrar sus límites, que luego deberán ser objeto de apreciación por los jueces nacionales.

78 Véase *supra* en la nota 2 de las presentes conclusiones la lista de los precedentes en relación con las mismas cuestiones, aunque algunos de ellos declarados inadmisibles.

79 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825), puntos 111 a 113.

80 Como muestra un estudio reciente de la Asociación Francesa de Autoridades de Transporte, el ejercicio de los poderes públicos para establecer las modalidades de estacionamiento y delegar su gestión en una entidad privada no es infrecuente entre varios Estados miembros. Véase GART Study, *La gestion du stationnement payant sur voirie en Europe — quels enseignements pour la France?* (2016), pp. 20, 28 y 34 a 35.

81 Como se ha visto en las presentes conclusiones, *supra*, puntos 83 y 116.

129. Deben, en primer lugar, establecerse ciertos límites a aquellas «privatizaciones» o «externalizaciones» en las que la elección del sistema y el procedimiento vaya más allá de lo que podría aceptarse con arreglo al concepto de la autonomía procesal nacional, y que se empiezan a desviar en demasía del núcleo y tradición comunes de los sistemas de los demás Estados miembros. Esos límites se articularán más frecuentemente entre las líneas de los principios de equivalencia y efectividad,⁸² las reservas a la obligación de reconocer o hacer cumplir con arreglo al orden público,⁸³ así como la igualdad entre los ciudadanos de la Unión en su acceso igualitario a la protección jurídica, independientemente o de forma conjunta con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

130. Cabe argumentar que es probable que las reservas de ese tipo probablemente se articulen cuando un Estado miembro delegue un servicio esencialmente público en una entidad privada, le atribuya la ficción de celebrar un contrato de Derecho civil junto con un recargo nada despreciable en caso de infracción,⁸⁴ e invoque después, para su ejecución forzosa, que se ha encomendado a una entidad que no se considera directamente parte del sistema judicial de ese Estado miembro un instrumento del Derecho de la Unión que se concibió fundamentalmente para litigios plenamente privados. En resumen, esa doble privatización puede dar lugar a una enajenación y a la consiguiente negativa a considerar resoluciones de ese tipo ejecutables en otros Estados miembros.

131. En segundo lugar, los obstáculos a la libre circulación de personas del Derecho de la Unión pueden evaluarse desde varios ángulos, por ejemplo, para empezar, la ubicación de las zonas de estacionamiento público y las condiciones implícitas vinculadas al estacionamiento en ellas: tal vez a los residentes de Croacia se les expida una etiqueta y el estacionamiento de pago solo sea necesario para los no residentes; tal vez la información que se muestra en el parking sea insuficiente para identificar las condiciones exactas de estacionamiento; y tal vez la supuesta «preferencia» de pagar una tarifa por el estacionamiento por horas, como insiste el Gobierno croata, no debería aceptarse sin reparos si todas las zonas de estacionamiento público están situadas junto al principal distrito hotelero o las atracciones turísticas.⁸⁵

132. Del mismo modo, no pretendo tener un conocimiento exhaustivo del sistema notarial croata. No obstante, en general sería escéptico respecto a todo aquel régimen que pretendiese hacer valer un procedimiento transfronterizo simplificado de ejecución de las deudas presuntamente impagadas al mismo tiempo que se compensa a quien las ejecuta con determinadas prebendas tipo cánones, ingresos o la participación en los beneficios de cada operación, lo cual no haría sino alentar al «ejecutor» a primar la ejecución rápida del procedimiento sobre las debidas garantías. Si, además, resulta que el importe final puede no considerarse proporcionado a la deuda inicial (en este caso, más de *veinte veces* el valor original del tique diario), en lo que a mí respecta, las preguntas serias quedan sin respuesta.

82 Véase, en el ámbito de la cooperación judicial en las materias civiles, la sentencia de 8 de noviembre de 2005, Leffler (C-443/03, EU:C:2005:665), apartado 50 y, más recientemente, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074), apartado 29. En el caso de la aplicación de estos principios, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Dimos Zagoriou (C-217/16, EU:C:2017:385), puntos 24 a 65.

83 Véase el punto 63 de las presentes conclusiones.

84 Tal como he expuesto en el punto 21 de las presentes conclusiones.

85 No me corresponde cuestionar esas supuestas «preferencias». No obstante, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia parece desprenderse que no hay nada que impida a un vehículo aparcar un día entero, o incluso más tiempo, en una misma plaza. De hecho, el Gobierno croata parece referirse a esa posibilidad en su respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar este extremo. Sin embargo, ese sistema plantea la cuestión necesaria de por qué, si es posible aparcar todo el día, no se puede comprar un tique diario, y si ese sistema es injusto o desincentiva a cierto tipo de personas a estacionar allí.

133. En tercer lugar, está la cuestión de la protección de las personas físicas en calidad de consumidores y, en general, la aplicación de la legislación comunitaria en materia de protección de los consumidores tanto en la fase de determinación de la competencia⁸⁶ como en el momento de examinar el fondo de las demandas.⁸⁷ En el presente asunto no se han suscitado esas cuestiones al ser la demandante una persona jurídica. Sin embargo, cuando una persona física celebra un contrato con una persona jurídica participada por el Estado o por organismos públicos, incluso si lo hace de forma voluntaria, ¿no debería la ley considerar a la persona física «vulnerable» en lugar de simplemente un consumidor «medio» y, por lo tanto, aplicar un criterio de revisión más estricto,⁸⁸ en particular si el poder público conferido a una persona privada controla algo que se parece mucho a un monopolio o, en efecto, a una posición dominante en la prestación de determinados servicios? En mi opinión, tales situaciones deberían ser objeto de una atención aún mayor por parte de los órganos jurisdiccionales competentes en cuanto a su posible carácter abusivo cuando las demandas siguen un procedimiento transfronterizo de ejecución, a través de un sistema privado, y con una estructura de compensación que, al parecer, incentivaba al «ejecutor».⁸⁹

134. En definitiva, no creo que el Derecho de la Unión se oponga a la privatización de la gestión del estacionamiento en la vía pública; como tampoco a una serie de opciones institucionales y de procedimiento para simplificar la ejecución de un crédito. Sin embargo, las opciones institucionales «excepcionales» van a acarrear consecuencias procesales anómalas para las vías de cooperación simplificada que están elaboradas sobre compartimentos normalizados. Así, cuando lo público, de repente, pasa a ser privado, la protección que normalmente se aplicaría a las transacciones privadas civiles, pasa a ser igualmente aplicable. Con mayor razón, este sería el caso en situaciones en que los socios pertinentes en el resto de Estados miembros empiezan a percibir una determinada estructura institucional, con razón o sin ella, más como un negocio de cobro de deudas transfronterizas originado por el Derecho público que como un sistema arbitral desinteresado de ejecución forzosa de la ley.

V. Conclusión

135. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales primera a tercera y quinta a séptima que ha planteado el Visoki trgovački sud (Tribunal Superior de lo Mercantil, Croacia) en su petición de decisión prejudicial del siguiente modo:

Primera cuestión prejudicial y primera parte de la tercera cuestión prejudicial

«El Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (notificación y traslado de documentos) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que, para

⁸⁶ Tales como los artículos 17 a 19 o, en última instancia, el artículo 45, apartado 1, letra e), del Reglamento de Bruselas refundido.

⁸⁷ Es decir, probablemente, la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO 1993, L 95, p. 29); la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DO 1998, L 80, p. 27); y la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO 2005, L 149, p. 22).

⁸⁸ Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 1998, Gut Springenheide y Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369), apartado 37, y de 16 de mayo de 1989, Buet y EBS (382/87, EU:C:1989:198), apartado 13.

⁸⁹ Habida cuenta de que ello tiene lugar «después de una transacción comercial», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales.

que un mandamiento de ejecución fundamentado en un “documento auténtico” pueda considerarse un “documento judicial” a efectos del artículo 1, apartado 1, del mencionado Reglamento, la autoridad de expedición deberá ser un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que forme parte de su sistema judicial.

Los artículos 2 y 16 del Reglamento (CE) n.º 1393/2007 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro no haya designado a los notarios como “organismos transmisores” a efectos del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento, dichos notarios no están autorizados a transmitir “documentos extrajudiciales” para su notificación a otro Estado.»

Segunda cuestión prejudicial y segunda parte de la tercera cuestión prejudicial

«El concepto de “materia civil y mercantil”, recogido en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1393/2007, debe interpretarse en el sentido de que exige que la relación jurídica que caracteriza el litigio subyacente, examinada a la luz del marco generalmente aplicable a los particulares en situaciones de este tipo, no se caracterice por el ejercicio unilateral de poder público por una de las partes del litigio.

Si bien incumbe al órgano jurisdiccional nacional verificar si se cumplen tales requisitos, las circunstancias del presente asunto no parecen estar sometidas a ese ejercicio de poder público.»

Cuestiones prejudiciales quinta a séptima

«El artículo 7, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 debe interpretarse en el sentido de que estacionar un vehículo en una plaza de estacionamiento señalizada en la vía pública puede constituir, al amparo del ordenamiento jurídico de un Estado miembro que encomienda a una entidad privada la expedición de tiques de estacionamiento y la recaudación de las tarifas correspondientes, “materia contractual”, tal como se refiere en dicha disposición.»