

LA EVALUACIÓN NEGATIVA DE LA ADHESIÓN DEL REINO UNIDO AL CONVENIO DE LUGANO DE 2007 (COMENTARIO A LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN DE 4 DE MAYO DE 2021)

ÁNGEL ESPINIELLA MENÉNDEZ*

I. EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN POR LA COMISIÓN

El Convenio de Lugano sobre competencia judicial internacional y reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil estuvo vigente en el Reino Unido hasta el 31 de enero de 2020, fecha formal de salida de este país de la UE. No obstante, su aplicación se extendió durante once meses más hasta 31 de diciembre de 2020, en el denominado periodo transitorio, conforme al artículo 129.1 del Acuerdo de Retirada. A partir de 1 de enero de 2021 el Convenio de Lugano dejó de vincular al Reino Unido, considerado tercer Estado a todos los efectos.

Por esta razón, ya el 8 de abril de 2020, el Reino Unido solicitó su adhesión al Convenio de Lugano de 2007, así como la extensión de su aplicación a Gibraltar. Esta solicitud debe entenderse en sus justos términos. El Convenio vinculaba al Reino Unido como Estado miembro de la UE, lo cual significaba que no era operativo en las relaciones entre Estados miembros de la UE, sino en las relaciones con Suiza, Islandia o Noruega. Tras el Brexit, la solicitud pretendía que el Convenio regulara las relaciones del Reino Unido ya no solo con estos tres países, sino también con el resto de Estados miembros de la UE.

La solicitud de adhesión se dirigió al depositario del Convenio, el Consejo Federal Suizo, que seis días después transmitió la solicitud a las Partes contratantes, entre ellas a la Unión Europea, signataria del Convenio por ser materia de su exclusiva competencia conforme al Dictamen 1/03 del, entonces, TJCE, y que actúa representada por la Comisión Europea. Tras la solicitud de cualquier adhesión, las Partes debían procurar dar su consentimiento en el plazo máximo de un año. El proceso se truncó con la evaluación negativa de la Comisión respecto de la solicitud¹.

II. EL ENFOQUE DE LA COMISIÓN: LA NATURALEZA DEL CONVENIO

El análisis de las razones para esta evaluación negativa requiere comenzar por el propio enfoque de la Comisión, que le permite formular una hipótesis general sobre el Convenio de Lugano y, a partir de ahí, exigir una serie de requisitos a los Estados que se quieran adherir.

* Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad de Oviedo (espiniell@uniovi.es)

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=COM:2021:222:FIN>

En efecto, el enfoque para considerar que la UE no debe consentir la adhesión del Reino Unido al Convenio de Lugano se refiere a lo que denomina la “naturaleza” del Convenio. No obstante, más bien parece abordar la “finalidad” del Convenio. No es una cuestión de naturaleza porque la propia Comisión reconoce que el Convenio está abierto a la adhesión de cualquier otro Estado.

En este contexto, la Comisión ahonda en una finalidad más “política” que “jurídica”, constatada en el origen y evolución del Convenio. No hay base legal en el Convenio para negar la adhesión de un tercer Estado, pero ha sido el paso de los años el que ha corroborado que el Convenio se ha consolidado solo para las relaciones con terceros Estados que tienen esta integración normativa particularmente estrecha. Así pues, el Convenio se ha convertido en una herramienta para la adhesión de los miembros futuros de la Asociación Europea de Libre Comercio o de la propia UE, como ocurrió con el caso de Polonia; también, para la adhesión de Estados miembros de la UE respecto de territorios no europeos. Las conclusiones habrían sido otras si la evolución del Convenio hubiera tomado otros derroteros y en su día, se hubiera admitido la participación de algún Estado que no participaba en la Asociación Europea de Libre Comercio.

III. LA HIPÓTESIS DE LA COMISIÓN: EL CONVENIO COMO MEDIDA DE ACOMPAÑAMIENTO AL MERCADO INTERIOR

Con este planteamiento de análisis, la Comisión formula una hipótesis general sobre el Convenio de Lugano, a saber: es una herramienta de acompañamiento del mercado interior y, por tanto, no debe permitirse la adhesión de terceros Estados que no participan de alguna forma de dicho mercado. El Convenio de Lugano busca extender las ventajas del sistema de reconocimiento y ejecución de resoluciones de la UE a las resoluciones suizas, islandesas o noruega para su circulación en la UE, como también a las resoluciones de Estados miembros de la UE en Suiza, Islandia y Noruega. La Comisión llega a señalar que Lugano “*facilita en gran medida el acceso de las resoluciones judiciales*” de estos países al espacio de justicia de la UE.

Esta conclusión de la Comisión se basa en el estudio de las relaciones entre la UE y los Estados firmantes del Convenio, por un lado, Islandia y Noruega, por otro, Suiza. Por lo que respecta a Islandia y Noruega, es su condición de Estados parte de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Espacio Económico Europeo la que motiva sobremanera su participación en el Convenio de Lugano. En relación con Suiza, esta motivación se encuentra también en su condición de Estado de la Asociación Europea de Libre Comercio y, aunque no del Espacio Económico Europeo, en la existencia de una serie de acuerdos bilaterales con la UE, por los que Suiza acepta determinados aspectos de la legislación de la UE a cambio de su acceso a parte del mercado interior.

IV. LA APLICACIÓN AL CASO POR LA COMISIÓN: LA AUSENCIA DE UNA INTEGRACIÓN NORMATIVA

En función de esta justificación, la Comisión exige una serie de requisitos que todo Estado que se pretenda adherir debe cumplir, ya sea el Reino Unido o cualquier otro Estado.

Requisitos que deben ser considerados criterios políticos y no jurídicos, pero que sirven para objetivar la posición de la UE. Así, la Comisión considera que debe haber una *“integración normativa particularmente estrecha con la UE”* y define esta integración en la existencia de *“una armonización con el acervo de la Unión o con partes de este”*. Debe haber un alto nivel de confianza mutua, una interconexión económica basada en la aplicación de las cuatro libertades del mercado interior y, como consecuencia de ello, y proporcional a ello, un espacio común de justicia. Ciertamente, el Reino Unido no cumple ninguno de esos criterios.

Primero, ha dejado de haber una integración normativa particularmente estrecha y una armonización normativa. Es verdad que el Reino Unido no podrá negar la influencia que sus años de participación en la UE ha tenido en su ordenamiento. Pero lo relevante no es esa influencia, sino la falta de obligación internacional alguna de mantener esa integración.

Segundo, y como consecuencia de lo anterior, ya no existe un alto nivel de confianza mutua, necesario para acceder al Convenio de Lugano.

Tercero, ya no existe una interconexión económica que exija un acompañamiento con un espacio común de justicia. Ya no son aplicables las cuatro libertades del mercado interior ni hay participación alguna en el mercado interior. Se destaca que un acuerdo “ordinario” de libre comercio no es suficiente interconexión económica para justificar el acceso al Convenio de Lugano. De hecho, otra interpretación abriría las puertas a que cualquier Estado con un acuerdo de libre comercio con la UE pudiera solicitar su adhesión al Convenio.

V. ALGUNA MATIZACIÓN TÉCNICA A LA EVALUACIÓN NEGATIVA

Llegados a este punto, ya puede concluirse que el documento objeto de análisis tiene más de política internacional que de razonamiento de Derecho internacional privado. En todo caso, la Comisión realiza alguna afirmación que precisa de matización técnica.

Así, señala que el Convenio de Lugano reproduce las normas de la UE en materia de competencia judicial internacional. Es sabido, no obstante, que no es una clonación, sino que existen diferencias en el ámbito material y espacial. Así, el Convenio de Lugano regula los alimentos a diferencia del Reglamento “Bruselas I bis”. Por lo que respecta al ámbito espacial, mientras que las normas de la UE regulan la pendencia de procesos con terceros Estados no miembros de la UE, Lugano no hace lo mismo respecto de procesos con terceros Estados no partes del Convenio. Exige, además, que una de las partes tenga domicilio en un Estado contratante para aplicar la regulación de sumisión, cosa que no hace el Reglamento “Bruselas I bis”. Este, además, dio un salto significativo en pos de que el consumidor domiciliado en la UE o el trabajador que presta servicios habituales en la UE pudieran demandar ante los tribunales de esos territorios; y ello aunque la empresa demandada no tuviera ni domicilio ni sucursal en la UE. Nada de esto recoge el Convenio de Lugano que exige que, por lo menos, la empresa demandada tenga una sucursal en un Estado parte, a la que se vincula el litigio.

Este mismo matiz debe hacerse en relación con las normas de reconocimiento, pues no es del todo exacto que Lugano reproduzca las normas de Bruselas. Frente a la ejecución directa del Reglamento europeo, con posibilidad de un trámite de denegación de la ejecución, el Convenio de Lugano exige la previa declaración de ejecutividad. Quizá por ello la Comisión se refiera al “*sistema cuasiautomático de reconocimiento y ejecución*”; también a que en el Reglamento “Bruselas I bis” se “*suprimió completamente la necesidad de un procedimiento para declarar ejecutable una resolución judicial extranjera*”. Todo ello es cierto, pero no conviene olvidar que el procedimiento de denegación de la ejecución hace que la ejecución no sea tan directa como se aparenta.

VI. VALORACIÓN

Proceden unas reflexiones finales sobre el pasado, presente y futuro de esta evaluación negativa a la adhesión al Convenio de Lugano.

En cuanto al pasado y a las complejas negociaciones para articular el Brexit desde el referendo de 23 de junio de 2016, quizá deba destacarse cierta sorpresa en la solicitud del Reino Unido de adhesión al Convenio de Lugano. La Comisión recuerda que la Declaración política sobre el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido, de 17 de octubre de 2019, hacía referencia a la cooperación a través de los convenios de la Conferencia de La Haya y no al Convenio de Lugano. Tampoco se menciona este en el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE y el Reino Unido, acordado el 24 de diciembre de 2020 y aplicable desde el 1 de enero de 2021. No consta tampoco mención alguna en ningún documento conjunto de la UE y del Reino Unido relativo a las relaciones futuras.

Con relación al presente, esta evaluación negativa de la Comisión no debe verse como un acto hostil para las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea. La negativa de la UE responde más bien a la consolidación de una política con terceros Estados que no ha querido tener una excepción con el Reino Unido. Esta política no es otra que la de profundizar en normas europeas y normas especiales como el Convenio de Lugano en las relaciones internas y con países con una participación en el mercado interior, al tiempo que se potencian los instrumentos de la Conferencia de La Haya para las relaciones con terceros Estados. Es verdad que la Comisión no hace ningún esfuerzo para un enfoque especial, innovador o excepcional para el Reino Unido en consideración a un pasado común. Llega a señalar que “*no hay motivo para que la Unión Europea se aparte de su enfoque general*”. En otras palabras, remite al Reino Unido al mismo trato que están recibiendo, por ejemplo, países como Singapur, México o Montenegro, Estados participantes en normas de la Conferencia de La Haya en los que participa la UE. Por tanto, si no hostil, sí hay un mensaje subliminal hacia el Reino Unido.

A partir de esta realidad el futuro de las relaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea en la cooperación civil internacional pasa por la Conferencia de La Haya. Ya se ha concretado en el Convenio de La Haya sobre acuerdos de elección de foro de 2005. Pero con más motivo debería concretarse en el Convenio de La Haya de 2019 sobre reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras en materia civil y mercantil. La

Comisión ya ha adoptado una Propuesta de Decisión del Consejo para la adhesión de la UE [COM (2021), 388 final]. New news?