COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.5.2011
COM(2011) 276 final

2011/0130 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil

{COM(2011) 274}
{COM(2011) 275}
{SEC(2011) 580}
{SEC(2011) 581}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta forma parte de un paquete legislativo destinado a reforzar los derechos de las víctimas en la UE, que está integrado también por los elementos siguientes: una Comunicación sobre el refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE y una Directiva por la que se establecen una normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de la delincuencia. El objetivo de la presente propuesta, que se refiere a las órdenes de protección adoptadas en materia civil, es complementar la iniciativa de los Estados miembros de septiembre de 2009 con vistas a la adopción de una Directiva sobre la orden europea de protección[1], que garantizará el reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas en materia penal.

La Unión Europea se ha fijado como objetivo mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia, cuya piedra angular es el principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y otras resoluciones de las autoridades judiciales dentro de la Unión.

El Programa de Estocolmo (2010-2014)[2] y el Plan de acción de la Comisión por el que se aplica dicho programa reconocen la necesidad de adoptar nuevas acciones para situar las necesidades de las víctimas de la delincuencia en el centro de nuestros sistemas judiciales. Colocan a las víctimas en un lugar destacado en la agenda de la UE y exponen la clara necesidad y firme intención de establecer un enfoque integrado y coordinado para con las víctimas, en línea con las Conclusiones del Consejo JAI de octubre de 2009[3].

La Unión Europea ya ha actuado en cuanto a los derechos de las víctimas en el proceso penal a través de la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. Si bien se han logrado avances en materia de derechos de las víctimas, no se han alcanzado plenamente los objetivos de la Decisión marco del Consejo.

El Parlamento Europeo ha pedido asimismo al Consejo que adopte un marco jurídico global que ofrezca a las víctimas de la delincuencia la máxima protección[4]. En su Resolución de 26 de noviembre de 2009[5] sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, el Parlamento Europeo pide a los Estados miembros que mejoren sus legislaciones y políticas nacionales destinadas a combatir todas las formas de violencia contra la mujer y que emprendan acciones destinadas a combatir las causas de la violencia contra las mujeres, en particular mediante acciones de prevención, y a la Unión que garantice el derecho a la ayuda y la asistencia para todas las víctimas de violencia.

---

1 DO C 69 de 18.3.2010, p. 5-18, 13577/09 COPEN 176 de 23 de septiembre de 2009.

2 Programa plurianual que establece las prioridades de la Unión Europea para el espacio de libertad, seguridad y justicia para el período 2010-2014: «Programa de Estocolmo — Una Europa Abierta y Segura que Sirva y Proteja al Ciudadano» [DO C 115 de 4.5.2010, p.1].

3 2969ª Sesión del Consejo JAI de 23.10.2009, 14936/09 (Presse 306)

4 Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre el desarrollo de un espacio de justicia penal en la Unión europea [P6_TA(2009)0386].

5 Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2009, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer [P7_TA(2009)0098].

En un espacio común de libertad, seguridad y justicia, las víctimas de violencia (por ejemplo, doméstica) o aquellas personas cuya integridad física o psicológica esté en peligro y que se beneficien de una medida de protección adoptada en un Estado miembro deberían beneficiarse del mismo nivel de protección en los restantes Estados miembros en caso de que se establecieran en ellos o viajaran a los mismos, sin tener que pasar por procedimientos lentos y costosos. Esto responde igualmente a la petición de la Comisión de eliminar los obstáculos a los derechos de los ciudadanos, formulada en su Informe sobre la Ciudadanía de 27 de octubre de 2010[6].

En septiembre de 2009, doce Estados miembros presentaron una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la orden europea de protección[7]. Durante las negociaciones se hizo evidente que los mecanismos utilizados en este instrumento, basado en el artículo 82 TFUE, referido al reconocimiento mutuo en materia penal, no es compatible con los ambiciosos estándares de reconocimiento mutuo ya alcanzados en materia civil, regulada por el artículo 81 TFUE. El objetivo de la presente propuesta, por lo tanto, es completar un instrumento jurídico sobre reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas en materia penal para garantizar que todas las medidas adoptadas en un Estado miembro gocen de un mecanismo eficaz que asegure su libre circulación en todo el territorio de la UE.

2. CONSULTA Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

La necesidad de la presente propuesta, que se aplica exclusivamente a las órdenes de protección dictadas en procesos civiles, surgió durante la negociación de la iniciativa de los Estados miembros de la orden europea de protección, que iba acompañada de una evaluación de impacto. Para llevar a cabo una consulta más específica sobre la necesidad de la presente propuesta y las modalidades de la misma, la Comisión inició una amplia gama de consultas adicionales con los Estados miembros y con expertos de diferente procedencia.

El 25 de mayo de 2010 la Comisión organizó una primera reunión con los expertos, que confirmó que muchos Estados miembros habían implantado medidas de protección de Derecho civil, cuyo reconocimiento mutuo debería obedecer a las normas comunes utilizadas en materia civil, en vez de los procedimientos más engorrosos que suponen las normas comunes en materia penal.

La Comisión Europea contrató asimismo un estudio externo para que sirviera de apoyo a la evaluación de impacto en cuanto a la identificación de las necesidades de las víctimas de la delincuencia, de las medidas que pudieran establecerse para hacer frente a estas necesidades y para examinar las repercusiones de cualquier opción posible[8]. Como parte del proceso de preparación de la evaluación de impacto, la Comisión celebró una consulta pública entre el 15.07.2010 y el 30.09.2010, abierta a todos los miembros de la opinión pública y a las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales, en la que se solicitaba sus puntos de vista sobre qué acción debería llevar a cabo la UE para mejorar la situación de las víctimas de la delincuencia, también en el ámbito de las órdenes de protección.

---

6 Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010, «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», [COM/2010/0603 final].

7 13577/09 COPEN 176 de 23 de septiembre de 2009.

8 Matrix Insight/Andersson, Elfers Felix:, *A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe*, Informe final, 3 de noviembre de 2010.

Se contrató un estudio ulterior para analizar las opciones en relación con el objetivo específico de garantizar que la protección obtenida a través de una orden de protección no se pierda cuando una persona protegida viaja o se desplaza a otro Estado miembro[9].

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

3.1. Base jurídica

La presente propuesta se basa en el artículo 81, apartado 2, letras a), e) y f), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 81, la Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

A estos efectos, y en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar, entre otras cosas, el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución.

3.2. Resumen de la acción propuesta

Para proteger a las víctimas de violencia, en particular de la violencia doméstica, del acecho o de la violencia ejercida sobre los niños, la legislación nacional de los Estados miembros establece la posibilidad de adoptar medidas temporales y cautelares para proteger a una persona cuando existe un riesgo grave de considerar que su integridad física y/o psicológica o su libertad corre peligro. Las medidas de protección las adopta una autoridad judicial o de otro tipo previa petición de la persona en peligro. Muchas se ordenan sin que se cite a la persona causante del riesgo para que comparezca, en particular en caso de urgencia (procedimientos *ex parte*). Las medidas de protección consisten, por ejemplo, en la prohibición de aproximarse a la persona protegida a una distancia menor de la prescrita o la obligación de no entrar en determinadas localidades en las que la persona protegida reside o que esa persona frecuenta. Una característica de muchas medidas de protección es que las autoridades públicas no intervienen de manera activa para garantizar su ejecución: en caso de incumplimiento de su obligación, la persona causante del riesgo está directamente sujeta a una sanción, a menudo penal.

Debido al incremento de la libre circulación, cada vez son más numerosas las personas que viajan o se desplazan al extranjero. En consecuencia, resulta extraordinariamente importante garantizar que este tipo de protección temporal prestada en un Estado miembro se mantenga cuando una persona viaja o se desplaza a otro Estado miembro sin que esta tenga que pasar por procedimientos engorrosos. La cooperación judicial en materia civil se ha venido desarrollando a la par de la creación de un mercado interior europeo sobre la base del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Dicho reconocimiento mutuo ha mejorado progresivamente con la reducción de los controles sobre las resoluciones extranjeras en la Unión. La presente propuesta establece un mecanismo ágil y eficiente para

---

[9] Burkhard Hess: *Feasibility Study: The European Protection Order and the European Law of Civil Procedure*, disponible próximamente en: http://ec.europa.eu/education/index_es.htm. .

garantizar que el Estado miembro al que la persona en peligro se desplaza reconozca la medida de protección dictada por el primer Estado miembro sin ninguna formalidad intermedia. Como en otros instrumentos de reconocimiento mutuo en materia civil, la presente propuesta introduce un certificado normalizado, que contiene toda la información relevante para el reconocimiento y, en su caso, la ejecución. Por lo tanto, la autoridad competente del primer Estado miembro expedirá un certificado, bien de oficio o previa petición de la persona protegida, quien, a su vez, se pondrá en contacto con las autoridades competentes del segundo Estado miembro y les entregará el certificado. Las autoridades competentes del segundo Estado miembro notificarán a la persona causante del riesgo la extensión geográfica de la medida de protección extranjera, las sanciones aplicables en caso de su incumplimiento y, en su caso, garantizará su ejecución.

Para lograr un mecanismo de circulación de medidas de protección en la Unión Europea, rápido, poco costoso y eficiente, se ha seguido la lógica del Reglamento (CE) no 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000 («Bruselas II-bis»)[10] y, en particular sus artículos 41 y 42. También se ha buscado inspiración en la propuesta de la Comisión de refundición del Reglamento (CE) nº 44/2001 («Bruselas I»)[11]. La propuesta establece la supresión de procedimientos intermedios y no se han propuesto motivos de denegación, excepto en caso de existencia de una decisión inconciliable en el Estado miembro de reconocimiento.

El reconocimiento automático también se aplica cuando el Estado miembro de reconocimiento y/o ejecución no tiene medidas de protección en materia civil. Efectivamente un principio fundamental del mutuo reconocimiento en materia civil es el que sigue: el que el Estado miembro en el que se solicite el reconocimiento y/o ejecución no contemple ninguna medida en su ordenamiento jurídico interno no debe afectar a su obligación de reconocer y, en su caso, ejecutar la medida adoptada por otro Estado miembro. La naturaleza de la autoridad que ha adoptado las medidas de protección (órgano jurisdiccional civil, alcalde, órgano jurisdiccional penal) no es decisiva a este respecto.

La supresión de procedimientos intermedios irá acompañada de salvaguardias relativas a los derechos humanos:

– La autoridad del primer Estado miembro al que se le pida expedir el certificado tendrá que controlar que se ha respetado el derecho a un juez imparcial, en particular el derecho de defensa, de la persona causante del riesgo. En caso de que no se hayan garantizado dichos derechos, no se puede expedir el certificado.

– En caso de suspensión o retirada de la medida de protección por el primer Estado miembro, la autoridad competente del segundo Estado miembro, previa petición de la persona causante del riesgo, tiene que suspender o retirar su reconocimiento y, en su caso, su ejecución.

---

[10] Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000, [DO L 338 de 23.12.2000, p. 1].

[11] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Versión refundida) - COM(2010) 748 final, 14.12.2010.

– Las autoridades competentes de ambos Estados miembros tienen que notificar a la persona causante del riesgo y a la persona protegida cualquier información sobre la adopción, el reconocimiento, la posible ejecución y las sanciones, la suspensión o la retirada de la medida de protección.

Todas estas salvaguardias garantizan el respeto de los derechos fundamentales y los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al tiempo que se ahorra tiempo y los costes que entraña el procedimiento de exequátur.

La propuesta no aborda las sanciones penales establecidas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de una medida de protección. Esta cuestión seguirá estando regulada por el Derecho nacional de cada Estado miembro.

3.3. Análisis de los artículos más importantes

La presente propuesta es un instrumento de reconocimiento mutuo en materia civil y, como tal, obedece a la lógica de los instrumentos de la UE existentes sobre cooperación judicial en materia civil y mercantil, en los que está ampliamente inspirada. Muchos artículos son similares o iguales a los artículos correspondientes de la mencionada legislación.

Artículo 1 - Ámbito de aplicación

Algunas medidas de protección ya están reguladas por los Reglamentos Bruselas I[12] y Bruselas II-bis, por lo que importa aclarar la articulación de la propuesta con estos Reglamentos.

El presente Reglamento establece normas especiales en relación con las medidas de protección. De acuerdo con un principio general del Derecho, sustituirá, por lo tanto, a las normas generales establecidas en Bruselas I.

La situación es diferente respecto de Bruselas II-bis, cuya finalidad es centralizar todos los procedimientos relativos a un determinado divorcio o separación legal. La presente propuesta no debe poner en peligro las normas que rigen la competencia y el reconocimiento de resoluciones judiciales comprendidas en ese instrumento específico, al ofrecer la posibilidad de acudir a un órgano jurisdiccional de otro Estado miembro respecto de medidas de protección dictadas en el contexto de procedimientos en curso. Por estas razones, todas las medidas de protección que caigan en el ámbito de Bruselas II-bis seguirán rigiéndose por ese instrumento. Sin embargo, las medidas de protección que no caigan dentro del ámbito de aplicación de Bruselas II-bis, por ejemplo, medidas de protección que se refieran a una pareja que no esté casada, parejas del mismo sexo o situaciones similares, se regularán por la presente propuesta.

Artículo 2 - Definiciones

Medidas de protección – La definición del término «medida de protección» destaca la naturaleza cautelar y temporal de dichas medidas, que se adoptan en un Estado miembro para proteger a una persona cuando existen razones graves para considerar que su integridad física

[12] Reglamento (CE) n° 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 L 12 de 16.1.2001, p.1).

y/o psicológica o su libertad está en peligro. Una «medida de protección» puede adoptarse bien en un procedimiento *ex parte* (sin que se cite a la persona causante del riesgo para que comparezca), bien en un procedimiento con citación a ambas partes.

Autoridad – La definición del término «autoridad» es amplia para incluir cualquier autoridad que haya sido designada por un Estado miembro como competente en aquellas materias que caen dentro del ámbito del presente Reglamento, de donde se desprende que el término incluye no solo a los tribunales y juzgados, sino también a las autoridades administrativas y de otro tipo que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro, tengan competencia en aquellas materias que caen dentro del ámbito del presente Reglamento.

Artículo 3 - Competencia

Las reglas de competencia judicial deben presentar un alto grado de previsibilidad. Por lo tanto, se fundamentan en el principio de que la competencia corresponde a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en donde la integridad física y/o psicológica de la persona corre peligro y en donde la persona necesita protección. Aunque, en general, coincide con la residencia habitual de la persona necesitada de protección, no siempre ocurre así, como, por ejemplo, si la persona se desplaza al extranjero por un determinado y relativamente corto período de tiempo por razones de estudio, por ejemplo.

Artículo 4 - Reconocimiento

Este artículo se inspira en otros instrumentos de reconocimiento mutuo en materia civil, a saber, la propuesta de refundición de Bruselas I y Bruselas II-bis, concretamente sobre el derecho de visita o restitución del menor. No se requieren procedimientos intermedios: el reconocimiento es automático.

Artículo 5 - Certificado

El certificado es necesario para que la persona en peligro invoque la medida de protección en otro Estado miembro. Se ha seguido la lógica de los artículos 41 y 42 de Bruselas II-bis, que regulan las resoluciones sobre el derecho de visita o restitución del menor.

Las autoridades competentes del Estado miembro de origen expedirán el certificado de oficio o previa petición de la persona protegida de acuerdo con el formulario normalizado establecido en el anexo del presente Reglamento. Corresponde entonces a la parte que desee invocar la medida en otro Estado miembro aportar a las autoridades competentes de ese Estado miembro el certificado expedido. Por consiguiente, contiene toda la información relevante para el reconocimiento y/o ejecución de la medida de protección extranjera, en particular, una descripción de la medida de protección formulada de manera que permita a las autoridades competentes del segundo Estado miembro reconocerla y, en su caso, ejecutarla de conformidad con su Derecho nacional. Así pues, no debe incluirse en el certificado ninguna referencia específica al Derecho nacional, por ejemplo, el artículo X del Código Y, en lugar de la explicación de la medida, ni a lugares concretos, por ejemplo, una dirección específica, en lugar de una referencia general al lugar de trabajo o domicilio.

Las autoridades competentes del segundo Estado miembro podrán pedir la transcripción o traducción del contenido del certificado, concretamente de la descripción de la medida.

Artículo 8 - Adaptación

Este artículo se refiere al supuesto en que la medida de protección no sea conocida en el Derecho nacional del segundo Estado miembro. La autoridad competente en ese Estado miembro tendrá entonces que adaptar, en lo que sea posible, la medida de protección a una conocida conforme a su propio Derecho que tenga efectos equivalentes y persiga objetivos e intereses similares. En efecto, la adaptación es una norma recurrente en instrumentos de reconocimiento mutuo en materia civil.

Artículo 9 - Ejecución de determinadas medidas de protección

De acuerdo con el Derecho nacional, muy pocas medidas de protección requieren que las autoridades competentes intervengan activamente para darles eficacia.

En estos casos, la autoridad competente del Estado miembro de ejecución tendrá que aplicar las normas previstas en su Derecho nacional para medidas de protección similares, sin necesidad de ningún procedimiento especial.

Artículo 10 – Salvaguardias de los derechos fundamentales

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la protección de los derechos fundamentales de las personas se ha convertido en una prioridad de una importancia aún mayor para la UE. La Carta de la UE es ahora jurídicamente vinculante para la Unión y la UE está a punto de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Cuando se trata de víctimas, presenta relevancia una serie de derechos fundamentales: dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, derecho a la libertad y la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de datos de carácter personal, derecho de propiedad, libertad de circulación y residencia, igualdad ante la ley, derechos del niño, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas y derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y finalmente, presunción de inocencia y derechos de la defensa.

Como se explica en detalle en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta y conforme a la estrategia de la Unión para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[13], todos los elementos del Reglamento respetan los derechos enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales y, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial consagrado en su artículo 47.

La supresión de cualquier formalidad intermedia para el reconocimiento y, en su caso, la ejecución en el segundo Estado miembro de una medida de protección adoptada en el primer Estado miembro debe ir acompañada de salvaguardias de los derechos fundamentales. Este artículo establece una firme salvaguardia ya que el certificado no se puede expedir cuando no se haya garantizado el derecho a un juez imparcial de la persona causante del riesgo.

Artículo 12 – Denegación, suspensión o retirada del reconocimiento o de la ejecución

El reconocimiento y, en su caso, la ejecución de medidas de protección adoptadas en un Estado miembro deben basarse en el principio de confianza mutua, y los motivos del no reconocimiento deben limitarse al mínimo necesario. De conformidad con este principio solo se propone un motivo de denegación. En interés de la armoniosa administración de la justicia es necesario minimizar la posibilidad de resoluciones inconciliables. La autoridad competente

[13] Comunicación de la Comisión, «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea» - COM (2010)573, 19.10.2010.

en el Estado miembro de reconocimiento podrá, previa petición de la persona causante del riesgo, denegar el reconocimiento de la medida de protección adoptada por el órgano jurisdiccional de origen si fuere inconciliable con una decisión adoptada en el Estado miembro de reconocimiento.

Es importante garantizar que, cuando una medida de protección se suspende o retira en el Estado miembro de origen, la autoridad competente del Estado miembro de reconocimiento suspende o retira el reconocimiento y, en su caso, la ejecución de la medida de protección Solicitarlo es responsabilidad de la persona causante del riesgo. Con este fin un formulario de solicitud figura como anexo de la propuesta.

Artículo 13 – Notificación

Como en otros instrumentos de reconocimiento mutuo en materia civil, este artículo establece una armonización básica de las normas mínimas respecto de la necesidad de notificar a la persona causante del riesgo y la persona protegida cualquier información relacionada con la adopción, el reconocimiento, la posible ejecución y las sanciones, la suspensión o la retirada de la medida de protección en el primer Estado miembro. Asimismo introduce, en su apartado 2, la misma obligación para el segundo Estado miembro. Así se garantizará el respeto de los derechos fundamentales definidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4. SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

Los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, por sí solos, debido a los aspectos transnacionales del tema. Es importante garantizar que las personas no pierden la protección que se les ha concedido cuando viajen o se desplacen al extranjero. El mecanismo previsto en el presente Reglamento consistente en la supresión de cualquier formalidad intermedia, a través del uso de un certificado normalizado y plurilingüe, no puede ser alcanzado por los Estados miembros por sí solos. Solo una legislación a nivel europeo puede crear condiciones de competencia equitativas. Por tanto, la propuesta cumple el principio de subsidiariedad.

La propuesta asimismo se ajusta al principio de proporcionalidad en el sentido de que no excede de lo imprescindible para alcanzar el objetivo fijado a escala europea, ni de lo necesario a tal efecto.

2011/0130 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 81, apartado 2, letras a), e) y f),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[14],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones[15],

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión Europea se ha fijado el objetivo de mantener y desarrollar un espacio de libertad, de seguridad y de justicia que facilite el acceso a la justicia, en particular gracias al principio de mutuo reconocimiento de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil. A fin de establecer progresivamente tal espacio, la Unión debe adoptar, entre otras cosas, medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior.

(2) Esta materia se encuentra dentro del ámbito de la cooperación judicial en materia civil a efectos del artículo 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

(3) La disparidad de normas nacionales sobre las medidas de protección hacen más difícil el buen funcionamiento del mercado interior. Resultan esenciales disposiciones que garanticen un rápido y sencillo reconocimiento y, en su caso, ejecución de medidas de protección de los Estados miembros obligados por el presente Reglamento para que la protección prestada se mantenga cuando la persona viaje o se desplace a otro Estado miembro.

(4) Para alcanzar el objetivo de la libre circulación de las medidas de protección, es necesario y oportuno que las reglas relativas a la competencia judicial, al

---

14 DO C […], de […], p. […].
15 DO C […], de […], p. […].

reconocimiento y, en su caso, a la ejecución de las medidas de protección se determinen por un instrumento jurídico de la Unión vinculante y directamente aplicable.

(5) El presente Reglamento se aplica a las medidas de protección adoptadas en procedimientos civiles, cualquiera que sea la naturaleza de la autoridad correspondiente, ya sea un juzgado, un tribunal, una autoridad administrativa o de otro tipo.

(6) El presente Reglamento se aplica a todas las medidas de protección tal y como se definen en el mismo. No se aplica, sin embargo, a las medidas de protección contempladas por el Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000. Respecto de las medidas que caen dentro de su ámbito de aplicación, el presente Reglamento deroga el Reglamento (CE) n° 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.

(7) Las reglas de competencia judicial deben presentar un alto grado de previsibilidad y deben fundamentarse en el principio de que la competencia judicial corresponde al Estado miembro en el que la integridad física y/o psicológica o la libertad de la persona esté en peligro. Esta competencia debe regir siempre.

(8) En aras del buen funcionamiento de la justicia, se ha de evitar que en dos Estados miembros puedan pronunciarse decisiones inconciliables. Con este fin, el presente Reglamento debe prever un motivo de denegación del reconocimiento y/o de la ejecución, previa petición de la persona causante del riesgo, en caso de decisiones inconciliables.

(9) La confianza mutua en la administración de justicia en la Unión y el objetivo de garantizar una circulación más rápida y menos costosa de las medidas de protección en la Unión Europea justifican procedimientos para el reconocimiento y/o la ejecución de tales medidas sin formalidades intermedias. Como consecuencia de ello, cualquier medida de protección adoptada en un Estado miembro debe ser tratada, a efectos de su reconocimiento y, en su caso, ejecución, como si se hubiera adoptado en el Estado miembro en que se solicita el reconocimiento y/o la ejecución.

(10) En caso de que, en virtud de la legislación del segundo Estado miembro, se requiera, para dar eficacia a la medida de protección, una intervención de las autoridades competentes de dicho Estado, el procedimiento para tal ejecución de la medida de protección debe regirse por la legislación de este Estado miembro.

(11) El presente Reglamento no trata de las sanciones penales impuestas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de una medida de protección, que seguirán rigiéndose por el Derecho nacional de cada Estado miembro.

(12) Para facilitar la libre circulación de las medidas de protección en la Unión Europea, el presente Reglamento debe introducir un modelo uniforme de certificado y designar a la autoridad competente para expedirlo. Conforme al principio de subsidiariedad, este

certificado no debe reemplazar los procedimientos internos que se aplican en los Estados miembros.

(13) El certificado no debe ser susceptible de recurso. Sin embargo, si la medida de protección se suspende o retira en el primer Estado miembro, la autoridad competente del segundo Estado miembro, previa petición de la persona causante del riesgo, suspenderá o retirará el reconocimiento y/o la ejecución de la medida de protección.

(14) Para garantizar un funcionamiento ágil y eficaz del presente Reglamento, conviene delegar en la Comisión el poder de adoptar actos de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por lo que respecta a cualquier modificación de los formularios establecidos en los anexos. Reviste especial importancia que la Comisión efectúe consultas apropiadas durante los trabajos preparatorios, incluso con expertos. A la hora de preparar y elaborar los actos delegados, la Comisión debe velar por una transmisión simultánea, puntual y adecuada de los documentos pertinentes al Parlamento Europeo y al Consejo.

(15) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En concreto, se propone garantizar los derechos de la defensa y el derecho a un juez imparcial, conforme a su artículo 47. El presente Reglamento deberá aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios.

(16) Dado que los objetivos del presente Reglamento no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

(17) [De conformidad con los artículos 1, 2, 3 y 4 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, estos Estados miembros han notificado su voluntad de participar en la adopción y aplicación del presente Reglamento]/[sin perjuicio del artículo 4 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, estos Estados miembros no participan en la adopción del presente Reglamento, y no están vinculados por él ni sujetos a su aplicación.]

(18) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento y no está, por lo tanto, vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

CAPÍTULO I

Ámbito de aplicación, definiciones y competencia

Artículo 1 – Ámbito de aplicación

El presente Reglamento se refiere a las medidas de protección adoptadas en materia civil cualquiera que sea la naturaleza de la autoridad. No se refiere a las medidas de protección reguladas por el Reglamento (CE) nº 2201/2003.

Artículo 2 – Definiciones

A los efectos del presente Reglamento:

a) por «medida de protección» se entenderá cualquier decisión, cualquiera que sea su denominación, de naturaleza cautelar y temporal adoptada por una autoridad en un Estado miembro de conformidad con su Derecho nacional con el fin de proteger a una persona cuando existen razones graves de considerar que la integridad física y/o psicológica o la libertad de la misma está en peligro. Se incluirán medidas ordenadas sin que la persona causante del riesgo haya sido citada a comparecer.

En particular se considerarán medidas de protección las siguientes:

i) la prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o áreas definidas en las que la persona protegida reside, trabaja o que esa persona frecuenta; o

ii) la prohibición de ponerse en contacto con la persona protegida, por el medio que sea, bien por teléfono, correo electrónico u ordinario o cualquier otro medio; o

iii) la prohibición de aproximarse a la persona protegida a una distancia menor de la prescrita; o

iv) la decisión por la que se atribuye el uso exclusivo de la vivienda común de dos personas a la persona protegida.

b) «autoridad» engloba cualquier autoridad designada por un Estado miembro como competente en las materias que caen dentro del ámbito de aplicación del presente Reglamento;

c) por «Estado miembro de origen» se entenderá el Estado miembro en el que la medida de protección se adopta;

d) por «Estado miembro de reconocimiento» se entenderá el Estado miembro en el que se solicita el reconocimiento y, en su caso, la ejecución de la medida de protección.

Artículo 3 – Competencia

Serán competentes las autoridades del Estado miembro en el que la integridad física y/o psicológica o la libertad de la persona está en peligro.

CAPÍTULO II

Reconocimiento y ejecución de las medidas de protección

Artículo 4 – Reconocimiento

Las medidas de protección adoptadas en un Estado miembro serán reconocidas en los demás Estados miembros sin que sea necesario recurrir a procedimiento especial alguno y sin posibilidad alguna de impugnar su reconocimiento si la decisión ha sido certificada en el Estado miembro de origen de conformidad con el artículo 5.

Artículo 5 - Certificado

1. La parte que deseare invocar en otro Estado miembro una medida de protección reconocida en virtud del presente artículo deberá presentar a las autoridades competentes del Estado miembro de reconocimiento el certificado expedido de conformidad con el presente artículo.

2. Las autoridades competentes del Estado miembro de origen expedirán el certificado conforme al modelo de formulario que figura en el anexo I, en el que se incluirá, entre otras cosas, la descripción de la medida formulada de manera que facilite el reconocimiento y, en su caso, la ejecución en el segundo Estado miembro.

3. El certificado se expedirá:

   i) de oficio, en caso de que se presenten situaciones transfronterizas en el momento de la adopción de la medida de protección; a los efectos del presente Reglamento, una materia tendrá implicaciones transfronterizas, salvo que el riesgo para la integridad física o psicológica o la libertad de la persona esté exclusivamente ubicado en el Estado miembro de origen;

   ii) a petición de la persona protegida, en cualquier otro supuesto; al adoptar una medida de protección, la autoridad competente del Estado miembro de origen informará a la persona protegida de la posibilidad de pedir un certificado con arreglo a lo previsto en el presente Reglamento.

4. Las autoridades del Estado miembro de reconocimiento podrán, de ser necesario, pedir una transcripción o una traducción del contenido del certificado de conformidad con el artículo 15.

Artículo 6 – Efectos del certificado

El certificado sólo surtirá efecto dentro de los límites del carácter ejecutivo de la decisión.

Artículo 7 – Rectificación del certificado

1. El Derecho del Estado miembro de origen será aplicable a cualquier rectificación del certificado.

2. No cabrá recurso alguno contra la expedición de un certificado.

Artículo 8 - Adaptación de la medida de protección extranjera

Si una medida de protección no fuere conocida en el Estado miembro de reconocimiento, la autoridad competente en ese Estado miembro adaptará la medida, en lo que sea posible, a una conocida conforme a su propio Derecho, que tenga efectos equivalentes y persiga objetivos e intereses similares.

Artículo 9 – Ejecución de determinadas medidas de protección

1. En la medida en que una medida de protección adoptada en un Estado miembro requiera, en virtud de la legislación de otro Estado miembro, una intervención de las autoridades competentes de este Estado para dar eficacia a la medida de protección, la medida será ejecutada en ese otro Estado miembro sin necesidad de ninguna declaración de ejecutoriedad.

2. El procedimiento de ejecución de las medidas de protección adoptadas en otro Estado miembro se regirá por el Derecho del Estado miembro de reconocimiento, incluido el recurso contra la adaptación de la medida de protección adoptada de conformidad con el artículo 8.

Artículo 10 – Salvaguardia de los derechos fundamentales

1. Las autoridades del Estado miembro de origen solo expedirán el certificado a que se refiere el artículo 5 si se han respetado las salvaguardias de derechos fundamentales establecidas en el presente artículo.

2. La persona causante del riesgo que no haya comparecido en el Estado miembro de origen tendrá derecho a solicitar el reexamen de la medida de protección ante las autoridades competentes de dicho Estado miembro cuando:

   (a) el escrito de demanda o documento equivalente no se le hubiere notificado con antelación suficiente y de manera tal que hubiera podido organizar su defensa; o

   b) no hubiere podido impugnar la demanda por causa de fuerza mayor o debido a circunstancias extraordinarias, ajenas a su responsabilidad,

a menos que no hubiere impugnado la medida de protección, cuando hubiera podido hacerlo.

2. Cuando la medida de protección fuere ordenada sin que se cite a la persona causante del riesgo a comparecer y debiere ser reconocida y/o ejecutada sin notificación previa a esta, la persona causante del riesgo tiene derecho a impugnar la medida en virtud del Derecho del Estado miembro de origen.

Artículo 11 – No revisión en cuanto al fondo

Las medidas de protección adoptadas en un Estado miembro no podrán en ningún caso ser objeto de revisión en cuanto al fondo en el Estado miembro en que se solicite el reconocimiento y/o la ejecución.

Artículo 12 – Denegación, suspensión o retirada del reconocimiento o de la ejecución

1. La autoridad competente en el Estado miembro de reconocimiento podrá, previa petición de la persona causante del riesgo, denegar el reconocimiento de la medida de protección adoptada por el órgano jurisdiccional de origen si fuere inconciliable con una decisión adoptada en el Estado miembro de reconocimiento.

2. Si la medida de protección se suspende o retira en el Estado miembro de origen, la autoridad competente del Estado miembro de reconocimiento, previa petición de la persona causante del riesgo, suspenderá o retirará el reconocimiento y, en su caso, la ejecución de la medida de protección. Para presentar la solicitud deberá utilizarse el modelo de formulario que figura en el anexo II.

4. No podrá denegarse el reconocimiento de la media de protección porque el Derecho del Estado miembro de reconocimiento no permita una medida de este tipo fundada en los mismos hechos.

Artículo 13 – Notificación

1. La autoridad competente del Estado miembro de origen notificará de inmediato a la persona causante del riesgo y a la persona protegida de conformidad con el Derecho de dicho Estado miembro:

   i) la adopción de la medida de protección

   ii) si procede, las medidas de ejecución correspondientes;

   iii) si procede, las sanciones en caso de incumplimiento de la medida de protección;

   iv) cualquier suspensión o retirada de la medida de protección.

2. Tras la recepción del certificado establecido de conformidad con el artículo 5 una vez presentado por la persona protegida, las autoridades competentes del Estado miembro de reconocimiento notificarán de inmediato cuando sea necesario a la

persona causante del riesgo y a la persona protegida de conformidad con las normas del Reglamento (CE) nº 1393/2007[16]:

i) el reconocimiento de la medida de protección;

ii) si procede, las medidas de ejecución correspondientes;

iii) si procede, las sanciones en caso de incumplimiento de la medida de protección;

iv) cualquier suspensión o retirada de la medida de protección.

CAPÍTULO III

Otras disposiciones

Artículo 14 – Legalización y formalidades análogas

No se exigirá legalización ni formalidad similar alguna en el contexto del presente Reglamento.

Artículo 15 – Transcripción o traducción

Cuando se exija una transcripción o una traducción en virtud del presente Reglamento, dicha transcripción o traducción se hará en la lengua oficial o en una de las lenguas oficiales del Estado miembro de reconocimiento o en cualquier otra lengua que el Estado miembro de reconocimiento haya indicado que puede aceptar. Las traducciones hechas en virtud del presente Reglamento deberán ser efectuadas por personas cualificadas para realizar traducciones en uno de los Estados miembros.

Artículo 16 – Derecho a asistencia jurídica gratuita

El solicitante que en el Estado miembro de origen hubiere obtenido total o parcialmente asistencia jurídica gratuita o una exención de costas y gastos gozará, en cualquier procedimiento relativo a la ejecutoriedad de la medida de protección, de la asistencia jurídica gratuita más favorable o de la exención de costas y gastos más amplia prevista por el Derecho del Estado miembro de reconocimiento.

[16] DO L 324 de 10.12.2007, p. 79.

CAPÍTULO IV

Disposiciones generales y finales

Artículo 17 Disposiciones transitorias

El presente Reglamento se aplicará a las medidas de protección adoptadas a partir de la fecha de su entrada en aplicación, aun cuando la solicitud de dichas medidas se hubiere presentado antes de dicha fecha.

Artículo 18 – Modificaciones del formulario

Se facultará a la Comisión para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 19 por lo que respecta a cualquier modificación de los formularios establecidos en los anexos.

Artículo 19 - Ejercicio de la delegación

1. El poder para adoptar actos delegados se confiere a la Comisión con sujeción a las condiciones establecidas en el presente artículo.

2. La delegación de poderes a que se refiere el artículo 18 se confiere por tiempo indefinido a partir del *[fecha de entrada en vigor del presente Reglamento]*.

3. La delegación de poderes a que se refiere el artículo 18 podrá ser revocada en cualquier momento por el Parlamento Europeo o por el Consejo. La decisión de revocación pondrá término a la delegación de los poderes que en ella se especifiquen. Surtirá efecto el día siguiente al de la publicación de la decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea* o en una fecha posterior que se precisará en dicha decisión. No afectará a la validez de los actos delegados que ya estén en vigor.

4. Cuando la Comisión adopte un acto delegado, lo notificará simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo.

5. Un acto delegado adoptado con arreglo al artículo 18 entrará en vigor siempre que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo hayan formulado objeciones en un plazo de dos meses a partir de la notificación del acto en cuestión a tales instituciones o que, antes de que expire dicho plazo, ambas comuniquen a la Comisión que no tienen la intención de oponerse al mismo. Ese plazo se prorrogará [*2 meses*] a instancia del Parlamento Europeo o del Consejo.

Artículo 20 – Cláusula de revisión

A más tardar *[cinco años después de la fecha de aplicación fijada en el artículo 23]*, la Comisión dirigirá un informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación del presente Reglamento. En caso necesario el informe irá acompañado de propuestas de adaptación.

Artículo 21 – Información al público

En el marco de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil creada por la Decisión 2001/470/CE del Consejo[17], los Estados miembros suministrarán una descripción de las normas y los procedimientos nacionales relativos a las medidas de protección, en la que figuren las autoridades competentes del reconocimiento y/o de la ejecución para su puesta a disposición del público.

Los Estados miembros mantendrán actualizada esa información en todo momento.

Artículo 22 – Comunicación entre los Estados miembros

A más tardar *[un año antes de la entrada en vigor del presente Reglamento]*, los Estados miembros comunicarán a la Comisión

a) las autoridades competentes en las materias que caen dentro del ámbito del presente Reglamento;

b) las lenguas aceptadas para las traducciones del certificado según se indica en el artículo 15.

La Comisión hará pública la información a través de cualquier medio apropiado, en especial a través de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil creada por la Decisión nº 2001/470/CE.

Artículo 23 – Entrada en vigor y aplicación

El presente Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será aplicable a partir del *[12 meses después de su entrada en vigor]*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro de conformidad con los Tratados.

Hecho en […], el [..]

[17] DO L 174 de 27.6.2001, p. 25.

ANEXO I

CERTIFICADO MENCIONADO EN EL ARTÍCULO 5

1. ESTADO MIEMBRO DE ORIGEN:

AT □ BE □ BG □ CY □ CZ □ DE □ EE □ EL □ ES □ FI □ FR □ HU □ IE □ IT □ LT □ LU □ LV □ MT □ NL □ PL □ PT □ RO □ SE □ SI □ SK □ UK □

2. AUTORIDAD COMPETENTE QUE EXPIDE EL CERTIFICADO

2.1 Nombre:

2.2 Dirección: calle y número/apartado de correos:

2.3 Tel./fax/correo electrónico:

3. PERSONA PROTEGIDA

3.1 Nombre completo (nombre, apellidos)

3.2 Dirección a efectos de la notificación prevista en el artículo 13

3.3 Fecha y lugar de nacimiento (cuando consten estos datos)

4. PERSONA CAUSANTE DEL RIESGO

4.1 Nombre completo (nombre, apellidos)

4.2 Dirección a efectos de la notificación prevista en el artículo 13

4.3 Fecha y lugar de nacimiento (cuando consten estos datos)

5. MEDIDA DE PROTECCIÓN

5.1 Fecha y número de referencia:

6. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA DE PROTECCIÓN[18]

El abajo firmante certifica que en el Estado miembro de origen se ha adoptado la medida de protección contra la persona causante del riesgo establecido en el punto 4 y que se han respetado las salvaguardias de los derechos fundamentales contempladas en el artículo 10.
En caso de adjuntarse hojas adicionales, indique el número de páginas: …
Hecho en: …

Firma y/o sello de la autoridad competente del Estado miembro de origen.

---

[18] La descripción de la medida de protección debe formularse de manera que permita a las autoridades competentes del segundo Estado miembro reconocerla y, en su caso, ejecutarla de conformidad con el Derecho nacional de este Estado miembro Así pues, no debe incluirse en el certificado ninguna referencia específica al Derecho nacional, por ejemplo, el artículo X del Código Y, en lugar de la explicación de la medida, ni a lugares concretos, por ejemplo, una dirección específica, en lugar de una referencia general al lugar de trabajo o domicilio. Por lo tanto, debe ofrecerse una descripción general de la medida, por ejemplo, prohibición de entrar en el lugar en el que la persona protegida trabaja, en vez de prohibición de acercarse a la calle X, o de medida de protección adoptada de acuerdo con el artículo X de la Ley Y. En caso de que la medida de protección no fuere conocida o fuere regulada de manera ligeramente diferente en el segundo Estado miembro, la autoridad de este Estado miembro adaptará, en lo que sea posible, la medida a una conocida conforme a su propio Derecho, que tenga efectos similares y persiga objetivos equivalentes.

ANEXO II

SOLICIUD DE SUSPENSIÓN O RETIRADA DEL RECONOCIMIENTO O DE LA EJECUCIÓN EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 12

1. SOLICITANTE (PERSONA CAUSANTE DEL RIESGO)

1.1 Nombre completo (nombre, apellidos)

1.2 Dirección a efectos de la notificación prevista en el artículo 13

1.3 Fecha y lugar de nacimiento (cuando consten estos datos)

2. AUTORIDAD COMPETENTE EN EL ESTADO MIEMBRO DE ORIGEN

2.1 Nombre y apellidos

2.2 Dirección

2.3 Estado miembro:

AT □ BE □ BG □ CY □ CZ □ DE □ EE □ EL □ ES □ FI □ FR □ HU □ IE □ IT □ LT □ LU □ LV □ MT □ NL □ PL □ PT □ RO □ SE □ SI □ SK □ UK □

2.4 Tel./fax/correo electrónico:

3. DECISIÓN POR LA QUE SE SUSPENDE O RETIRA UNA MEDIDA DE PROTECCIÓN

3.1 Fecha y número de referencia:

3.2 Resumen de la decisión por la que se suspende o retira una medida de protección

4. PERSONA PROTEGIDA

4.1 Nombre completo (nombre, apellidos)

4.2 Dirección a efectos de la notificación prevista en el artículo 13

4.3 Fecha y lugar de nacimiento (cuando consten estos datos)

En caso de adjuntarse hojas adicionales, indique el número de páginas: …
Hecho en: …

Firma: