

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (refundición)»

[COM(2016) 411 final — 2016/019 (CNS)]

(2017/C 125/06)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 20 de julio de 2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	10 de enero de 2017
Aprobado en el pleno	26 de enero de 2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	116/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Según el CESE, las Orientaciones políticas de la Comisión Juncker subrayan, con razón, que la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión debe mejorar gradualmente y adaptarse a la realidad de un número cada vez mayor en toda la Unión de ciudadanas y ciudadanos que se desplazan, se casan y tienen hijos.

1.2. El CESE celebra el objetivo de la propuesta de la Comisión de reforzar la consideración del interés superior del niño al adoptar resoluciones de restitución. El CESE apoya los derechos del niño y destaca que el respeto de estos derechos en todos los ámbitos políticos que afectan a la infancia es de vital importancia. Debe primar el interés superior del niño.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión proponga varias modificaciones importantes destinadas a mejorar la eficiencia de la restitución de un menor sustraído. Según el CESE, esto puede incluir la adopción de normas mínimas comunes, incluido un procedimiento de ejecución uniforme.

1.4. El CESE considera que la cooperación entre las autoridades centrales en los casos particulares de responsabilidad parental, contemplada en el artículo 55, es esencial, y apoya la refundición de estas disposiciones.

1.5. El CESE acoge con satisfacción que se obligue a los Estados miembros a concentrar la competencia en un número limitado de órganos jurisdiccionales, de manera coherente con la estructura de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

1.6. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique los plazos para emitir una orden de restitución ejecutiva y que se reduzca la duración del procedimiento de restitución a un total de dieciocho semanas.

1.7. El CESE considera razonable que solo se permita una apelación en los procedimientos de restitución.

1.8. El CESE acoge con satisfacción que el órgano jurisdiccional de origen pueda declarar una resolución provisionalmente ejecutiva, aun en el caso de que esta posibilidad no exista en su legislación nacional.

1.9. El CESE considera que las normas mínimas para la audiencia de un menor pueden contribuir a reforzar la aceptación de la resolución.

1.10. El CESE, además, apoya la supresión del *exequatur*. No obstante, según el CESE, deben mantenerse ciertos mecanismos de salvaguardia.

1.11. El CESE respalda que, cuando el niño pueda correr un grave riesgo de daño, el órgano jurisdiccional del Estado miembro de refugio pueda ordenar las medidas cautelares urgentes necesarias.

1.12. El CESE valora positivamente que la propuesta establezca que el acogimiento de un menor en una familia o institución de acogida de otro Estado miembro dependerá en todo caso de la aprobación del Estado miembro de acogida.

1.13. El CESE observa que es necesaria una aclaración respecto al ámbito de aplicación del Reglamento Bruselas II bis. Incluso si el matrimonio se define según criterios «nacionales», los Estados miembros deben cumplir el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El CESE propone que el cumplimiento del artículo 21 quede reflejado en uno de los considerandos del Reglamento.

1.14. El CESE observa que es necesario regular los casos en los que uno de los progenitores no proviene de la Unión y propugna la celebración de acuerdos bilaterales, en particular con países que no han suscrito el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

2. Observaciones generales

2.1. El 30 de junio de 2016, la Comisión Europea presentó propuestas para una reforma del Reglamento Bruselas II bis. El Reglamento Bruselas II bis constituye la piedra angular de la cooperación judicial en materia familiar en la Unión. Establece normas uniformes de competencia judicial relativas al divorcio, la separación judicial y la nulidad matrimonial, así como a los conflictos sobre responsabilidad parental en situaciones transfronterizas. Facilita la libre circulación de las resoluciones, los documentos públicos y los acuerdos en la Unión, al establecer disposiciones relativas a su reconocimiento y ejecución en otros Estados miembros. Desde el 1 de marzo de 2005, está en vigor en todos los Estados miembros, con la excepción de Dinamarca.

2.2. La parte del Reglamento que aborda cuestiones jurídicas relacionadas con las relaciones entre padres e hijos establece la jurisdicción internacional en estos asuntos dentro de la Unión y regula el reconocimiento y la ejecución de resoluciones sobre relaciones entre padres e hijos adoptadas en otros Estados miembros. El Reglamento también contiene normas sobre la restitución de menores que, ilícitamente, hayan sido trasladados a otro Estado miembro o estén siendo retenidos allí. En este sentido, el Reglamento refuerza el mecanismo de restitución conforme al Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

2.3. Ahora deben reformarse algunos aspectos del Reglamento, que ya han sido objeto de veinticuatro sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La actual propuesta de la Comisión tiene la intención de hacer que el Reglamento sea más eficaz, por lo que se centra en cuestiones jurídicas relacionadas con las relaciones entre padres e hijos y no aborda las normas relacionadas con los procedimientos de divorcio.

2.4. Según el CESE, las Orientaciones políticas de la Comisión Juncker subrayan, con razón, que la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión debe mejorar gradualmente y adaptarse a la realidad de un número cada vez mayor en toda la Unión de ciudadanas y ciudadanos que se desplazan, se casan y tienen hijos.

2.5. El CESE ya ha destacado en anteriores dictámenes⁽¹⁾ que tanto los Tratados como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantizan el derecho de acceso a la justicia y el respeto de los derechos fundamentales, en particular el derecho de propiedad, la igualdad de todos ante la ley, el principio de no discriminación, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a casarse y fundar una familia y el derecho a acceder a un juez imparcial.

2.6. La Comisión evaluó el funcionamiento del Reglamento en la práctica, llegando a la conclusión, en su informe de aplicación, adoptado en abril de 2014 [COM(2014) 225]⁽²⁾, de que era necesario introducir una serie de modificaciones. La revisión tuvo lugar en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT).

2.7. El objetivo de la refundición es seguir desarrollando el espacio europeo de justicia y derechos fundamentales basado en la confianza mutua, suprimiendo los obstáculos que subsisten a la libre circulación de las resoluciones, en consonancia con el principio de reconocimiento mutuo, así como proteger mejor el interés superior del niño mediante la simplificación de los procedimientos y la mejora de su eficacia.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 87.

⁽²⁾ COM(2014) 225 final.

2.8. El CESE celebra el objetivo de la propuesta de la Comisión de reforzar la consideración del interés superior del niño al adoptar resoluciones de restitución. El aumento de la migración hace necesarias nuevas vías y estructuras de cooperación para hacer posible la protección de los menores más allá de las fronteras nacionales.

2.9. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión proponga varias modificaciones importantes destinadas a mejorar la eficiencia de la restitución de un menor sustraído. En los casos de sustracción parental de menores, el tiempo es fundamental para el buen funcionamiento del procedimiento de restitución establecido en el Reglamento.

2.10. El CESE considera que la cooperación entre las autoridades centrales en los casos particulares de responsabilidad parental, contemplada en el artículo 55, es esencial para respaldar con eficacia a los progenitores e hijos que participen en procedimientos transfronterizos que afecten a menores.

2.11. Según el CESE, un problema crucial es la falta de claridad de la redacción del artículo que establece la ayuda que las autoridades centrales deben brindar en los casos particulares de responsabilidad parental. Dicho artículo no constituye una base jurídica suficiente para la adopción de medidas por parte de las autoridades nacionales de algunos Estados miembros.

2.12. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique quién puede solicitar qué asistencia o información de quién y en qué condiciones. Debería quedar claro que también los tribunales y las autoridades encargadas del bienestar infantil pueden solicitar la ayuda de las autoridades centrales. La refundición crea una base jurídica que permitirá a las autoridades encargadas del bienestar infantil obtener la información necesaria de los demás Estados miembros, a través de sus autoridades centrales.

2.13. El CESE acoge con satisfacción que se obligue a los Estados miembros a concentrar la competencia en un número limitado de órganos jurisdiccionales, de manera coherente con la estructura de sus respectivos ordenamientos jurídicos. Se registran retrasos en la tramitación de los expedientes debido a la falta de especialización de los tribunales que se ocupan de las demandas de restitución en varios Estados miembros. Como consecuencia de ello, los jueces están menos familiarizados con los procedimientos y disposiciones correspondientes, y tienen menos oportunidades de colaborar regularmente con otras jurisdicciones de la UE en un sentido favorable a la construcción de una confianza mutua.

2.14. El CESE acoge con satisfacción que la propuesta especifique los plazos para emitir una orden de restitución ejecutiva y que se reduzca la duración del procedimiento de restitución a un total de dieciocho semanas.

2.15. La propuesta obliga a las autoridades centrales a recibir y tramitar la solicitud en un plazo de seis semanas, durante las cuales deben localizar al demandado y al menor y promover la mediación, velando por que esto no retrase el proceso. En la actualidad, las autoridades centrales no están sujetas a ningún plazo.

2.16. En los procedimientos ante el tribunal de primera instancia y ante el tribunal de apelación, se establece respectivamente un plazo independiente de seis semanas. Según el CESE, esto hace que el plazo impuesto a los tribunales sea más realista, con miras a proteger el derecho del demandado a un juicio justo. El CESE señala que en los respectivos ordenamientos jurídicos debe garantizarse el cumplimiento de estos plazos.

2.17. El CESE considera razonable que solo se permita una apelación en los procedimientos de restitución. La mayoría de las constituciones de los Estados miembros sólo garantizan un recurso contra las resoluciones soberanas.

2.18. El CESE acoge con satisfacción que el órgano jurisdiccional de origen pueda declarar una resolución provisionalmente ejecutiva, aun en el caso de que esta posibilidad no exista en su legislación nacional. Esto resulta útil en ordenamientos en los que la resolución no es ejecutiva mientras sea susceptible de recurso. Como consecuencia de ello, un progenitor tendría derecho a acceder al niño sobre la base de una resolución declarada provisionalmente ejecutiva mientras el procedimiento de recurso relativo a dicha resolución sigue su curso a instancia del otro progenitor.

2.19. El CESE respalda que se invite explícitamente al juez a examinar si una orden de restitución debe declararse provisionalmente ejecutable. Los retrasos tras una orden de restitución tienen un impacto negativo en las relaciones entre progenitores e hijos y en el interés superior del niño. El CESE celebra que la propuesta contenga una serie de aclaraciones destinadas a mejorar la aplicación de las normas vigentes. Se obliga al Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención ilícitos a llevar a cabo un examen exhaustivo del interés superior del niño antes de que se dicte una resolución de custodia, que puede implicar la restitución del menor. En este contexto, durante la realización de este examen del interés superior del niño, todo menor que esté en condiciones de formarse un juicio propio tiene derecho a ser oído, aun no estando presente físicamente, recurriendo, en su caso, a medios alternativos, tales como la videoconferencia.

2.20. El CESE considera que las normas mínimas para la audiencia de un menor pueden contribuir, además, a evitar el rechazo del reconocimiento y de la ejecución o del *exequatur* de una resolución adoptada en otro Estado miembro de la Unión y reforzar, así, la aceptación (de la resolución) por los ciudadanos de la Unión. A modo de ejemplo, se puede mencionar la edad mínima a la que el menor puede someterse a una audiencia, pero no otras cuestiones de procedimiento que van más allá de esto, como quién debe entrevistar al menor. Esto debe seguir siendo competencia de los Estados miembros. El CESE recomienda que los jueces encargados de las audiencias de menores reciban una formación sociopedagógica adicional.

2.21. El CESE, además, apoya la supresión del *exequatur* para todas las resoluciones dictadas en un Estado miembro (así como para los documentos públicos y los acuerdos) sobre responsabilidad parental. Por lo que se refiere a la ejecución, que como tal es competencia de los Estados miembros, según jurisprudencia del Tribunal de Justicia la aplicación de la normativa nacional en materia de ejecución no debe menoscabar la eficacia del Reglamento.

2.22. Además, la exigencia del *exequatur* ha venido generando retrasos de varios meses y unos costes para el ciudadano que alcanzan los 4 000 EUR ⁽³⁾.

2.23. No obstante, según el CESE, deben mantenerse ciertos mecanismos de salvaguardia. Entre otros se incluyen, en cualquier caso, la correcta notificación de los documentos, los derechos de las partes y el menor a ser oídos, en especial con relación a resoluciones contradictorias, así como el cumplimiento de ciertas disposiciones procesales sobre el acogimiento del menor en otro Estado miembro, sobre la base del actual artículo 56 del Reglamento Bruselas II *bis*.

2.24. El CESE respalda que, cuando el niño pueda correr un grave riesgo de daño o de verse expuesto a una situación intolerable, el órgano jurisdiccional del Estado miembro de refugio pueda ordenar las medidas cautelares urgentes necesarias. Por ejemplo, el órgano jurisdiccional que esté conociendo del procedimiento de restitución podría conceder el derecho de visita a uno de los progenitores, que también sería ejecutable en el Estado miembro de la residencia habitual del niño hasta que el Tribunal de ese país adoptara una resolución final en relación con el derecho a visitar al menor.

2.25. El CESE acoge favorablemente que la propuesta de la Comisión establezca que el acogimiento de un menor en una familia o institución de acogida de otro Estado miembro dependerá en todo caso de la aprobación del Estado miembro de acogida. El requisito de la aprobación garantiza que el menor recibirá un trato específico en el país de acogida. El CESE también recomienda que el acogimiento del niño en el seno de su familia debería ser una prioridad, pero, si no fuera posible o no estuviera de acuerdo con los mejores intereses del niño, habría que acogerlo en una familia alternativa o un centro comunitario de atención.

2.26. El CESE toma nota de que, según el informe de aplicación, a veces transcurren varios meses hasta que se comprueba si se requiere la aprobación en un caso concreto. Cuando es preciso recabar la aprobación, el procedimiento de consulta como tal ha de seguir, y es igual de lento, ya que no existe un plazo en el que las autoridades requeridas deban responder. Como consecuencia de ello, muchas autoridades requeridas ordenan el acogimiento y envían al niño al Estado receptor mientras el procedimiento de consulta sigue pendiente o incluso en el momento en el que empieza, al considerar la urgencia del acogimiento y ser conscientes de la lentitud de los procedimientos. Esto deja a los niños en una situación de inseguridad jurídica.

2.27. El CESE respalda que el proyecto prevea la introducción de un plazo de ocho semanas para que el Estado miembro requerido decida sobre la solicitud. La celeridad del procedimiento sirve al interés superior del menor.

2.28. El CESE acepta que, conforme al Convenio de La Haya, sea competente el tribunal del país en el que se encuentra el niño. El CESE señala que, en la mayoría de los casos, el tribunal competente para conocer de una sustracción de menores será el del sustractor. El CESE señala el Reglamento de Bruselas II *bis* ya prevé que haya sistemas de asesoramiento gratuito para los padres que proceden de un país distinto al Estado de residencia actual del menor.

2.29. El CESE respalda plenamente la adopción de normas mínimas comunes, incluido un procedimiento de ejecución uniforme, para acelerar el procedimiento de restitución.

⁽³⁾ COM(2016) 411/2, p. 8.

3. Observaciones específicas

3.1. El CESE observa que es necesario regular los casos en los que uno de los progenitores no proviene de la Unión. La migración y el intercambio global de bienes y servicios conllevan un aumento de estos casos. El CESE considera necesaria la conclusión de acuerdos bilaterales, en particular con países que no han suscrito el Convenio de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

3.2. El CESE observa que es necesaria una aclaración respecto al ámbito de aplicación del Reglamento Bruselas II bis. La propuesta de la Comisión no deja claro si el Reglamento engloba las nuevas formas de matrimonio o de divorcio. No se define lo que se entiende por matrimonio, sino que solo se presupone. Aunque el matrimonio se defina según criterios «nacionales», los Estados miembros deben cumplir el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que prohíbe la discriminación ejercida por razón de la orientación sexual. El CESE propone que el cumplimiento del artículo 21 quede reflejado en uno de los considerandos del Reglamento.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
