



Recopilación de la Jurisprudencia

DICTAMEN 1/13 DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 14 de octubre de 2014

«Dictamen emitido con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11 — Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores — Adhesión de Estados terceros — Reglamento (CE) n° 2201/2003 — Competencia externa exclusiva de la Unión Europea — Riesgo de menoscabo de la aplicación uniforme y coherente de las normas de la Unión y del buen funcionamiento del sistema que establecen»

En el procedimiento de dictamen 1/13,

que tiene por objeto una solicitud de dictamen presentada al Tribunal de Justicia por la Comisión Europea el 21 de junio de 2013 conforme al artículo 218 TFUE, apartado 11,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, el Sr. A. Tizzano, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič y J.-C. Bonichot, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, J. Malenovský (Ponente), A. Arabadjiev, M. Safjan y D. Šváby y las Sras. M. Berger y A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de abril de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. F. Castillo de la Torre y la Sra. A.-M. Rouchaud-Joët, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. C. Pochet y los Sres. J.-C. Halleux y T. Materne, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y E. Ruffer, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Thorning, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. J. Kemper, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. K. Kraavi-Käerdi, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. T. Joyce y la Sra. E. McPhillips, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. M. Sampol Pucurull y la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. Belliard y N. Rouam y los Sres. G. de Bergues y D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. M. Fiorilli y P. Garofoli, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno chipriota, por las Sras. I. Neophytou y D. Kalli, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno letón, por el Sr. I. Kalniņš y la Sra. D. Pelše, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. K. Dieninis y la Sra. A. Svinkūnaitė, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. M. Arciszewski y B. Majczyna y la Sra. A. Miłkowska, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Fernandes y la Sra. S. Nunes de Almeida, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno rumano, por el Sr. R.-H. Radu y las Sras. A.-G. Vacaru y A. Voicu, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk y U. Persson, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Holt, en calidad de agente, asistido por los Sres. J. Holmes y R. Palmer, Barristers;
- en nombre del Parlamento Europeo, por el Sr. A. Caiola y la Sra. A. Pospíšilová Padowska, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. J. Monteiro y A. De Elera, en calidad de agentes;

oído el Abogado General;

emite el siguiente

Dictamen

1. 1.La cuestión sometida al dictamen del Tribunal de Justicia por la Comisión Europea está formulada en los siguientes términos:

«¿Es competencia exclusiva de la Unión [Europea] la aceptación de la adhesión de un tercer país al [Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980 (en lo sucesivo, “Convenio de La Haya de 1980”)]?»

Marco jurídico

Derecho internacional

2. 2.Todos los Estados miembros son Partes Contratantes del Convenio de La Haya de 1980. La Unión no es Parte Contratante de dicho Convenio.
3. 3.Según el artículo 1 de este Convenio,«La finalidad del presente Convenio será la siguiente:
 - a) a) Garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado Contratante;
 - b) b) Velar por que los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados Contratantes se respeten en los demás Estados Contratantes.»
4. 4.El artículo 3 del mencionado Convenio establece:«El traslado o la retención de un menor se considerarán ilícitos:
 - «a) «a) Cuando se hayan producido con infracción de un derecho de custodia atribuido, separada o conjuntamente, a una persona, a una institución o a cualquier otro organismo, con arreglo al Derecho vigente en el Estado en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención; y
 - b) b) Cuando este derecho se ejercía de forma efectiva, separada o conjuntamente, en el momento del traslado o de la retención, o se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención.[...]»
5. 5.El capítulo II del Convenio de La Haya de 1980 se refiere a las Autoridades centrales. Según su artículo 6, que figura en el capítulo II, cada uno de los Estados Contratantes (en lo sucesivo, «Estado Contratante») designará una autoridad central encargada del cumplimiento de las obligaciones que le impone el Convenio. En virtud del artículo 7 de dicho Convenio, las Autoridades centrales deberán colaborar entre sí y promover la colaboración entre las Autoridades competentes en sus respectivos Estados. En particular, deberán adoptar todas las medidas apropiadas que permitan localizar a los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en un Estado distinto del de su residencia habitual (en lo sucesivo, «menor trasladado ilícitamente») y para garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable. También deberán adoptar o hacer que se adopten medidas provisionales para prevenir que el menor sufra mayores daños. Deben incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo con objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho de visita, es decir, el derecho de llevar al menor por un período de tiempo limitado a otro lugar diferente a aquel en que tiene su residencia habitual (en lo sucesivo, «derecho de visita»). Deben garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario.
6. 6.El capítulo III de dicho Convenio, titulado «Restitución del menor», comprende los artículos 8 a 20.
7. 7.El artículo 8, párrafo primero, del mismo Convenio prevé:

«Toda persona, Institución u Organismo que sostenga que un menor ha sido objeto de traslado o retención con infracción del derecho de custodia, podrá dirigirse a la Autoridad central de la residencia habitual del menor, o a la de cualquier otro Estado Contratante, para que, con su asistencia, quede garantizada la restitución del menor.»

8. El artículo 12 del Convenio de La Haya de 1980 está redactado así:

«Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3 y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del Estado Contratante donde se halle el menor hubiera transcurrido un período inferior a un año desde el momento en que se produjo el traslado o retención ilícitos, la autoridad competente ordenará la restitución inmediata del menor.

La autoridad judicial o administrativa, aun en el caso de que se hubieren iniciado los procedimientos después de la expiración del plazo de un año a que se hace referencia en el párrafo precedente, ordenará asimismo la restitución del menor, salvo que quede demostrado que el menor ha quedado integrado en su nuevo medio.

Cuando la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido tenga razones para creer que el menor ha sido trasladado a otro Estado, podrá suspender el procedimiento o rechazar la demanda de restitución del menor.»

9. El artículo 13 del mencionado Convenio establece: «No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, Institución u otro Organismo que se opone a su restitución demuestra que:

- a) a) La persona, Institución u Organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o
- b) b) Existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la Autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor.»

10. Según el artículo 16 del mismo Convenio:

«Después de haber sido informadas de un traslado o retención ilícitos de un menor en el sentido previsto en el artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas a donde haya sido trasladado el menor o donde esté retenido ilícitamente, no decidirán sobre la cuestión de fondo de los derechos de custodia hasta que se haya determinado que el menor no tiene que ser restituido de conformidad con lo dispuesto en el presente Convenio o hasta que haya transcurrido un período de tiempo razonable sin que se haya presentado una demanda en aplicación del Convenio.»

11. El capítulo IV del Convenio de La Haya de 1980, titulado «Derecho de visita», contiene el artículo 21. El párrafo primero de este artículo 21 está formulado así:

«Una demanda que tenga como fin la organización o la garantía del ejercicio efectivo del derecho de visita podrá presentarse a las Autoridades centrales de los Estados Contratantes en la misma forma que la demanda para la restitución del menor.»

12. El capítulo V de dicho Convenio, titulado «Disposiciones generales», comprende los artículos 22 a 36, que precisan, en particular, las disposiciones procesales comunes relativas a la restitución de menores trasladados ilícitamente y a las garantías del ejercicio del derecho de visita.
13. El artículo 38, que figura en el capítulo VI del mismo Convenio, titulado «Cláusulas finales», establece:

«Cualquier otro Estado podrá adherirse al Convenio.

El instrumento de adhesión será depositado en poder del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos.

Para el Estado que se adhiera al Convenio, éste entrará en vigor el primer día del tercer mes de calendario después del depósito de su instrumento de adhesión.

La adhesión surtirá efecto sólo respecto de las relaciones entre el Estado adherido y aquellos Estados Contratantes que hayan declarado su aceptación de la adhesión. Esta declaración habrá de ser formulada asimismo por cualquier Estado miembro que ratifique, acepte o apruebe el Convenio después de una adhesión. Dicha declaración será depositada en poder del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos; este Ministerio enviará por vía diplomática una copia certificada a cada uno de los Estados Contratantes.

El Convenio entrará en vigor entre el Estado adherido y el Estado que haya declarado que acepta esa adhesión el primer día del tercer mes de calendario después del depósito de la declaración de aceptación.»

Normativa de la Unión

14. Según el considerando décimo séptimo del 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, p. 1):

«En caso de traslado o retención ilícitos de un menor, es importante que su restitución se produzca sin demora y con este fin debe seguir aplicándose el [Convenio de la Haya de 1980] tal y como queda completado mediante las disposiciones del presente Reglamento y, en particular, del artículo 11. [...]»

15. El artículo 8 de este Reglamento dispone: «1. Los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro serán competentes en materia de responsabilidad parental respecto de un menor que resida habitualmente en dicho Estado miembro en el momento en que se presenta el asunto ante el órgano jurisdiccional. 2. El apartado 1 estará sujeto a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 12.»
16. El artículo 10 de dicho Reglamento regula la competencia de los tribunales de los Estados miembros en caso de sustracción de menores. Establece que, en caso de traslado o de retención ilícitos de un menor, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que residía habitualmente el menor inmediatamente antes del traslado o retención ilícitos conservan su competencia hasta que el menor haya adquirido una residencia habitual en otro Estado miembro, siempre y cuando se cumplan los requisitos adicionales enumerados en las letras a) o b).
17. El artículo 11 del mismo Reglamento presenta el siguiente tenor: «1. Los apartados 2 a 8 serán de aplicación cuando una persona, institución u organismo que tenga el derecho de custodia solicite a las autoridades competentes de un Estado miembro que se dicte una resolución con arreglo al [Convenio de La Haya de 1980], con objeto de conseguir la restitución de un menor que hubiera sido trasladado o

retenido de forma ilícita en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención ilícitos.2. En caso de aplicarse los artículos 12 y 13 del Convenio de La Haya de 1980, se velará por que se dé al menor posibilidad de audiencia durante el proceso, a menos que esto no se considere conveniente habida cuenta de su edad o grado de madurez.3. El órgano jurisdiccional ante el que se interponga la demanda de restitución de un menor contemplada en el apartado 1 actuará con urgencia en el marco del proceso en el que se sustancie la demanda, utilizando los procedimientos más expeditivos que prevea la legislación nacional.

Sin perjuicio del párrafo primero, y salvo que existan circunstancias excepcionales que lo hagan imposible, el órgano jurisdiccional dictará su resolución como máximo seis semanas después de la interposición de la demanda.4. Los órganos jurisdiccionales no podrán denegar la restitución de un menor basándose en lo dispuesto en la letra b) del artículo 13 del Convenio de La Haya de 1980 si se demuestra que se han adoptado medidas adecuadas para garantizar la protección del menor tras su restitución.5. Los órganos jurisdiccionales no podrán denegar la restitución de un menor sin que se haya dado posibilidad de audiencia a la persona que solicitó su restitución.6. En caso de que un órgano jurisdiccional haya dictado una resolución de no restitución con arreglo al artículo 13 del Convenio de La Haya de 1980, transmitirá de inmediato al órgano jurisdiccional competente o a la autoridad central del Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención ilícitos, bien directamente o bien por conducto de su autoridad central, copia de la resolución judicial de no restitución y de los documentos pertinentes, en particular el acta de la vista, de conformidad con lo previsto en la legislación nacional. El órgano jurisdiccional deberá recibir todos los documentos mencionados en el plazo de un mes a partir de la fecha de la resolución de no restitución.7. Salvo que alguna de las partes haya presentado ya una demanda ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro en el que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención ilícitos, el órgano jurisdiccional o la autoridad central que reciba la información mencionada en el apartado 6 deberá notificarla a las partes e invitarlas a presentar sus reclamaciones ante el órgano jurisdiccional, de conformidad con lo previsto en la legislación nacional, en un plazo de tres meses a partir de la fecha de la notificación, a fin de que el órgano jurisdiccional examine la cuestión de la custodia del menor.

Sin perjuicio de las normas de competencia establecidas en el presente Reglamento, en caso de que el órgano jurisdiccional no recibiera reclamación alguna en el plazo previsto, declarará archivado el asunto.8. Aun cuando se haya dictado una resolución de no restitución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 del Convenio de La Haya de 1980, cualquier resolución judicial posterior que ordene la restitución del menor, dictada por un órgano jurisdiccional competente en virtud del presente Reglamento será ejecutiva de acuerdo con la sección 4 del capítulo III, con el fin de garantizar la restitución del menor.»

18. Según lo previsto en el artículo 41, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE) n° 2201/2003:

«El derecho de visita [...], concedido en virtud de una resolución judicial ejecutiva dictada en un Estado miembro, será reconocido y tendrá fuerza ejecutiva en otro Estado miembro sin que se requiera ninguna declaración que le reconozca fuerza ejecutiva y sin que quepa impugnar su reconocimiento si la resolución ha sido certificada en el Estado miembro de origen [...]»

19. El artículo 42, apartado 1, párrafo primero, de este Reglamento dispone:

«La restitución de un menor [conforme al artículo 11, apartado 8, del Reglamento n° 2201/2003] concedida en virtud de una resolución judicial ejecutiva dictada en un Estado miembro, será reconocida y tendrá fuerza ejecutiva en los demás Estados miembros sin necesidad de declaración de ejecución y sin que pueda impugnarse su reconocimiento si ha sido certificada en el Estado miembro de origen [...]»

20. El capítulo IV del Reglamento, titulado «Cooperación entre autoridades centrales en materia de responsabilidad parental», comprende los artículos 53 a 58 de dicho Reglamento.
21. Conforme al artículo 55 del citado Reglamento, las autoridades centrales deben adoptar todas las medidas adecuadas para, en particular, proporcionar información y ayuda a los titulares de la responsabilidad parental que soliciten el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en su territorio, en especial, en materia de derechos de visita y de restitución del menor.
22. El artículo 57 del Reglamento n° 2201/2003 dispone: «1. Cualquier titular de la responsabilidad parental podrá enviar una solicitud de asistencia según lo indicado en el artículo 55 a la autoridad central del Estado miembro en el que resida habitualmente o a la autoridad central del Estado miembro en el que el menor tenga su residencia habitual o esté presente. De manera general, se adjuntará a la solicitud toda la información de que se disponga y que pueda facilitar su ejecución. Si la solicitud de asistencia se refiere al reconocimiento o ejecución de una resolución sobre responsabilidad parental que entra dentro del ámbito de aplicación del presente Reglamento, el titular de la responsabilidad parental deberá acompañar la solicitud de los certificados pertinentes, indicados en el artículo 39, el apartado 1 del artículo 41 o el apartado 1 del artículo 42.2. Los Estados miembros notificarán a la Comisión la lengua o lenguas oficiales de las instituciones de [la Unión] distintas de la suya o de las suyas que pueden aceptarse para las comunicaciones a las autoridades centrales.3. La ayuda proporcionada por las autoridades centrales de conformidad con el artículo 55 será gratuita.4. Cada autoridad central se hará cargo de sus propios gastos.»
23. A tenor del artículo 60 de dicho Reglamento: «En las relaciones entre los Estados miembros, primará el presente Reglamento, en las materias reguladas por el mismo, frente a los Convenios siguientes:
- [...]
- e) [Convenio de La Haya de 1980].»
24. El artículo 62 de ese mismo Reglamento dispone: «1. Los acuerdos y convenios mencionados [...] en los artículos 60 y 61 seguirán surtiendo efectos en las materias que no estén reguladas en el presente Reglamento.2. Los convenios mencionados en el artículo 60, y en particular el Convenio de La Haya de 1980, seguirán surtiendo efectos entre los Estados miembros que sean partes contratantes de los mismos, respetando el artículo 60.»

El contexto de la solicitud de dictamen

25. En fechas diversas, la República de Armenia, la República de Albania, la República de las Seychelles, el Reino de Marruecos, la República de Singapur, la República de Gabón, el Principado de Andorra y la Federación Rusa depositaron sucesivamente instrumentos de adhesión al Convenio de La Haya de 1980.
26. Por considerar que la sustracción internacional de menores es una materia de la competencia exclusiva de la Unión, la Comisión adoptó, el 21 de diciembre de 2011, ocho propuestas de Decisión del Consejo de la Unión Europea relativas a las declaraciones de aceptación por los Estados miembros, en interés de la Unión Europea, de la adhesión de estos ocho Estados terceros al Convenio de La Haya de 1980.
27. En el seno del Consejo, la mayoría de los representantes de los Estados miembros consideraron que el Consejo no estaba jurídicamente obligado a adoptar estas propuestas, puesto que la Unión no tenía competencia exclusiva en la materia de que se trata. Por consiguiente, el Consejo no adoptó dichas propuestas.

28. 28.En estas circunstancias, la Comisión consideró adecuado presentar al Tribunal de Justicia la presente solicitud de dictamen con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11.

Sobre la admisibilidad

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

29. 29.Los Gobiernos checo, alemán, estonio, helénico, francés, chipriota, letón, lituano, austriaco, polaco y rumano y el Consejo consideran que la solicitud de dictamen es inadmisibile, porque no cumple los requisitos para que una institución de la Unión pueda incoar el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 11.
30. 30.Afirman, en primer lugar, que esta solicitud no se refiere a la conclusión de un «acuerdo» en el sentido de dicha disposición, puesto que tiene por objeto el depósito de declaraciones de aceptación de la adhesión con arreglo al artículo 38, párrafo cuarto, del Convenio de La Haya de 1980 (en lo sucesivo, «declaraciones de aceptación de la adhesión»).
31. 31.A este respecto señalan que, puesto que tales declaraciones constituyen actos de ejecución de dicho Convenio, la solicitud de dictamen se refiere, no a la conclusión de un acuerdo internacional, sino al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros en materia de ejecución de dicho Convenio.
32. 32.Añaden que, en sentido literal, un «acuerdo» siempre designa un acto convencional y que este concepto presupone dos expresiones de voluntad coincidentes. Pues bien, la adhesión de un Estado tercero a dicho Convenio y la aceptación de esta adhesión por un Estado contratante no constituyen, en su opinión, dos expresiones concordantes de voluntad, puesto que no se inscriben en una relación contractual de reciprocidad. No se trata ni de declaraciones concordantes en el marco de un tratado de adhesión, ni de una modificación de un Tratado. Concluyen que esta declaración es un mero instrumento interno del Convenio de La Haya de 1980, destinado a ampliar su ámbito de aplicación territorial.
33. 33.En segundo lugar, alegan que la solicitud de dictamen no se refiere a un acuerdo de la Unión con Estados terceros en el sentido del artículo 218 TFUE, apartados 1 y 11. Por una parte, la Unión no puede adherirse a dicho Convenio, puesto que su artículo 38 reserva esta posibilidad únicamente a los Estados. Por otra parte, la Unión no es competente para depositar declaraciones de aceptación de la adhesión.
34. 34.En tercer lugar, a su juicio, al negarse a adoptar las propuestas de decisiones mencionadas en el apartado 26 de este dictamen, el Consejo decidió, en lo que respecta a los Estados de que se trata, no ratificar las declaraciones de aceptación de la adhesión objeto de estas propuestas, de forma que no se ha «previsto» ningún acuerdo con estos Estados en el sentido del artículo 218 TFUE, apartado 11.
35. 35.En cuarto lugar, afirman que la Comisión, bajo la apariencia de una solicitud de dictamen, lo que en realidad pretende es poner fin a la práctica actual de algunos Estados miembros que han aceptado individualmente la adhesión de algunos Estados adheridos al Convenio. Pues bien, según esas Partes, en tales circunstancias, lo que la Comisión habría debido hacer es interponer recursos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE contra esos Estados miembros.
36. 36.El Parlamento Europeo y la Comisión consideran que procede admitir la solicitud de dictamen.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre la calificación de la declaración de aceptación de la adhesión como elemento constitutivo de un «acuerdo»

37. 37.Según el artículo 2, apartado 1, letra a), del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, un acuerdo internacional puede constar en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos. Estos instrumentos pueden constituir, por tanto, la expresión del concurso de voluntades de dos o de varios sujetos de Derecho internacional que tales instrumentos formalizan.
38. 38.En el presente asunto, el Convenio de la Haya de 1980 contempla, en su artículo 38, dos instrumentos conexos, en concreto el de adhesión y la declaración de aceptación de la adhesión.
39. 39.Las voluntades expresadas en estos dos instrumentos son concordantes en lo que atañe al objetivo perseguido tanto por el Estado que se adhiere a dicho Convenio como por el Estado que acepta esta adhesión, en concreto, obligarse recíprocamente según el Derecho internacional a aplicar el citado Convenio en sus relaciones bilaterales.
40. 40.Además, dichos instrumentos, considerados en conjunto, producen el efecto previsto por los Estados interesados. El Convenio de La Haya de 1980, según su artículo 38, párrafo quinto, entra en vigor entre el Estado adherido y el Estado que haya aceptado su adhesión el primer día del tercer mes de calendario después del depósito de la declaración de aceptación de la adhesión.
41. 41.De esta forma, el acto de adhesión y la declaración de aceptación de tal adhesión, aunque cada uno se lleve a cabo mediante un instrumento separado, expresan en conjunto un concurso de voluntades de los Estados interesados y, por tanto, constituyen un acuerdo internacional.
42. 42.Puesto que la declaración de aceptación de la adhesión depositada por un Estado miembro es un elemento constitutivo de un acuerdo internacional celebrado con un Estado tercero, está incluida en el concepto de «acuerdo» en el sentido del artículo 218 TFUE, apartados 1 a 11, a condición, sin embargo, de que se trate de un acuerdo previsto por la Unión en el sentido de estas mismas disposiciones.

Sobre la imposibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio de La Haya de 1980 y deposite declaraciones de aceptación de la adhesión a dicho Convenio

43. 43.En lo que atañe a la alegación basada en la imposibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio de La Haya de 1980, procede recordar que, según la interpretación reiterada del Tribunal de Justicia, se puede solicitar el dictamen de éste sobre las cuestiones relativas al reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros para concluir un determinado acuerdo con Estados terceros. El artículo 196, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia corrobora esta interpretación (véanse, en particular, los dictámenes 1/03, EU:C:2006:81, apartado 112, y 1/08, EU:C:2009:739, apartado 109). En el presente asunto, la solicitud de dictamen se refiere a la cuestión de la competencia de la Unión, con arreglo a sus normas jurídicas, para celebrar acuerdos internacionales mediante las declaraciones de aceptación de la adhesión, y no a los obstáculos con que se tropezaría la Unión en el ejercicio de su competencia debido a las normas internacionales relativas a la celebración de tales acuerdos.
44. 44.En cualquier caso, la cuestión de la eventual imposibilidad de la Unión de pasar formalmente a ser parte de un acuerdo internacional carece de pertinencia. En efecto, en el supuesto de que los requisitos de participación en tal acuerdo excluyan que pueda ser celebrado por la propia Unión, aunque el

acuerdo esté comprendido en el ámbito de la competencia externa de la Unión, dicha competencia puede ser ejercida a través de los Estados miembros actuando en interés de la Unión (véase, en este sentido, el dictamen 2/91, EU:C:1993:106, apartado 5).

Sobre la calificación de la declaración de aceptación de la adhesión como elemento constitutivo de un acuerdo «previsto» en el momento de presentación de la solicitud de dictamen

45. 45.En primer lugar, conforme al artículo 218 TFUE, apartados 1 y 11, es posible solicitar un dictamen del Tribunal de Justicia cuando la Unión prevé celebrar un acuerdo, lo cual implica que lo han previsto una o varias instituciones de la Unión facultadas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE. Entre estas instituciones figura, en particular, la Comisión.
46. 46.A continuación, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una solicitud de dictamen es admisible cuando la Comisión ha presentado al Consejo una propuesta relativa a un acuerdo y no la ha retirado en la fecha en que el asunto se somete al Tribunal de Justicia. En cambio, no es necesario que el Consejo haya manifestado ya, en esa fase, su intención de celebrar dicho acuerdo. En estas circunstancias, la solicitud de dictamen está guiada, en efecto, por el legítimo interés de las instituciones afectadas en conocer la amplitud de las competencias respectivas de la Unión y de los Estados miembros antes de adoptar la decisión relativa al acuerdo de que se trate (en este sentido, véase el dictamen 2/94, EU:C:1996:140, apartados 11 a 18).
47. 47.Por otra parte, como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 44 de su opinión, el procedimiento de dictamen conforme al artículo 218 TFUE, apartado 11, está destinado a evitar las complicaciones jurídicas engendradas por las situaciones en las que los Estados miembros asumen compromisos internacionales sin estar facultados para ello, mientras que no disponen ya, con arreglo al Derecho de la Unión, de la competencia legislativa necesaria para cumplir esos compromisos.
48. 48.En efecto, una resolución judicial que declarara en su caso, tras la conclusión de un acuerdo internacional que obligara a la Unión, que tal acuerdo, a la vista de su contenido o del procedimiento seguido para su celebración, es incompatible con las disposiciones del Tratado no dejaría de provocar, no sólo en el plano interno de la Unión, sino también en el de las relaciones internacionales, serias dificultades y podría perjudicar a todas las partes interesadas, incluidos los Estados terceros (véanse, por analogía, los dictámenes 3/94, EU:C:1995:436, apartado 17, y 1/09, EU:C:2011:123, apartado 48).
49. 49.Por último, procede señalar que la facultad de presentar una solicitud de dictamen no exige como requisito previo un acuerdo definitivo entre las instituciones de la Unión en lo referente a la posibilidad o a la oportunidad de ejercer la competencia externa de la Unión. En efecto, la facultad conferida al Parlamento, al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros de solicitar al Tribunal de Justicia su dictamen puede ejercerse de forma individual, sin concertación alguna (véase el dictamen 1/09, EU:C:2011:123, apartado 55).
50. 50.En el presente asunto, la Comisión presentó al Consejo unas propuestas de decisiones que facultaban a los Estados miembros para depositar las declaraciones de aceptación de la adhesión relativas a ocho Estados terceros. Al obrar así, la Comisión preveía la conclusión por la Unión de los acuerdos de que se trata, a través de los Estados miembros actuando en interés de ésta. Además, no se ha alegado ante el Tribunal de Justicia que estas propuestas se hayan retirado. Por otra parte, aunque el Consejo se haya opuesto a las propuestas, dicha oposición se basa, no en la oportunidad o no de concluir efectivamente los acuerdos de que se trata, sino únicamente en su convencimiento de que la Unión no dispone de una competencia externa exclusiva en el ámbito que se considera. En estas circunstancias, tales acuerdos internacionales, de los cuales dichas declaraciones son elementos constitutivos, pueden ser calificados de acuerdos «previstos» en el momento de la presentación de la solicitud de dictamen.

51. 51.Esta conclusión no queda enervada por el hecho de que algunos Estados miembros hayan depositado ya declaraciones de aceptación de la adhesión ante el depositario del Convenio de La Haya de 1980 en el momento en el que el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre la presente solicitud de dictamen. En efecto, aunque del objetivo mencionado en el apartado 47 del presente dictamen se desprende que, para ser calificado de «previsto», el acuerdo de que se trata no debe haberse celebrado antes de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la solicitud de dictamen, este mero hecho no basta para privar totalmente de objeto a esta solicitud.

Sobre la desnaturalización del procedimiento de dictamen

52. 52.Por lo que se refiere a la alegación del Consejo y de algunos Estados miembros basada en la pretendida desnaturalización del procedimiento de dictamen, procede señalar que la Comisión considera, en el presente asunto, que la Unión adquirió una competencia externa exclusiva para depositar las declaraciones de aceptación de la adhesión ante el depositario del Convenio de La Haya de 1980 en la fecha de entrada en vigor del Reglamento n° 2201/2003, es decir, el 1 de agosto de 2004, y que, a partir de esta fecha, los Estados miembros ya no pueden realizar estos depósitos sin haber sido facultados por la Unión. Pues bien, entre dicha fecha y el 21 de diciembre de 2011, día en que la Comisión adoptó las propuestas mencionadas en el apartado 26 del presente dictamen, los diferentes Estados miembros han depositado, en total, más de 300 declaraciones de aceptación de la adhesión.
53. 53.Si bien es cierto que la Comisión no ha interpuesto en ese período ningún recurso por incumplimiento contra estos Estados miembros en relación con esas numerosas actuaciones, implícitamente puestas en entredicho por la solicitud de dictamen, el Tribunal de Justicia no dispone, sin embargo, de ningún indicio concreto y objetivo que pudiera llevarlo a concluir que, al presentar esta solicitud de dictamen, la Comisión ha actuado exclusivamente con el fin de eludir el procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE o, como mínimo, esencialmente con ese objetivo.
54. 54.En cualquier caso, el hecho de que determinadas cuestiones planteadas con ocasión del presente procedimiento de dictamen puedan ser abordadas en el marco de eventuales recursos por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE no impide someter tales cuestiones al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 11. En efecto, el procedimiento de dictamen debe permitir resolver cualquier cuestión que pueda someterse a la apreciación jurisdiccional, siempre que dichas cuestiones respondan a la finalidad de este procedimiento (véase, en este sentido, el dictamen 2/92, EU:C:1995:83, apartado 14).
55. 55.Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede declarar la admisibilidad de la solicitud de dictamen presentada por la Comisión.

Sobre el fondo

Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

56. 56.El Parlamento y la Comisión afirman que la Unión dispone de competencia externa exclusiva para adoptar las declaraciones de aceptación de la adhesión. Entienden, en primer lugar, que el Convenio de La Haya de 1980 y el Reglamento n° 2201/2003 cubren el mismo ámbito, puesto que ambos tratan cuestiones relativas al procedimiento de restitución de menores trasladados ilícitamente, al derecho de visita y a la cooperación entre las autoridades centrales en materia de responsabilidad parental.
57. 57.Añaden que estas reglas forman un conjunto de reglas inextricablemente vinculadas. Aunque reconocen que el legislador de la Unión no consideró necesario transcribir las disposiciones de dicho Convenio en el citado Reglamento, consideran, no obstante, que al completar y reforzar estas

disposiciones de hecho las incorporó al Reglamento. Así pues, tanto el artículo 11 del Reglamento n° 2201/2003 como los demás artículos de este Reglamento relativos a la restitución de menores trasladados ilícitamente tienen el mismo ámbito de aplicación que el Convenio, y no pueden aplicarse sino de forma simultánea con las disposiciones correspondientes del Convenio.

58. 58. Añaden, por último, que la competencia externa exclusiva de la Unión abarca el Convenio de La Haya de 1980 en su conjunto. A su juicio, aun suponiendo que ciertas normas del Convenio puedan separarse del resto, debe aplicarse el principio establecido por el Tribunal de Justicia en su dictamen 2/91 (EU:C:1993:106), conforme al cual, cuando un ámbito ya está cubierto en gran medida por normas de la Unión, la competencia externa debe ser de carácter exclusivo. Pues bien, concluyen, así sucede en el presente asunto.
59. 59. Al igual que el Parlamento y la Comisión, el Gobierno italiano considera que se cumplen todos los requisitos exigidos para afirmar la competencia externa exclusiva de la Unión en lo referente a las declaraciones de aceptación de la adhesión.
60. 60. Por el contrario, los Gobiernos belga, checo, alemán, estonio, irlandés, helénico, español, francés, chipriota, letón, lituano, austriaco, polaco, portugués, rumano, eslovaco, finlandés, sueco y del Reino Unido y el Consejo alegan que la Unión no tiene una competencia externa exclusiva a este respecto. Los Gobiernos helénico, francés y polaco afirman incluso que la Unión no tiene competencia alguna en este ámbito.
61. 61. En primer lugar, sostienen que la Comisión, en la solicitud de dictamen, insiste equivocadamente en las supuestas similitudes entre el Reglamento n° 2201/2003 y el Convenio de la Haya de 1980, en lugar de examinar el compromiso a que se refiere esa solicitud, esto es, la declaración de aceptación de la adhesión. Pues bien, esta obligación no puede menoscabar la aplicación uniforme y coherente del Reglamento, dado que el objetivo de dicha declaración es distinto, ya que ésta se refiere a la cooperación con las autoridades centrales de los Estados terceros, mientras que el citado Reglamento sólo regula la cooperación entre las autoridades centrales de los Estados miembros.
62. 62. En efecto, a su juicio, las autoridades centrales creadas en virtud de dicho Convenio cooperan recíprocamente de manera autónoma, de modo que el hecho de que una autoridad central de un Estado miembro coopere con otras autoridades centrales de Estados terceros no afecta en absoluto a la cooperación entre las autoridades centrales de dos Estados miembros. De ello se desprende que la aceptación unilateral de la adhesión de determinados Estados terceros a este Convenio por parte de un Estado miembro no tiene ninguna incidencia en la aplicación uniforme y coherente del Derecho de la Unión en el ámbito de la cooperación entre las autoridades centrales de los Estados miembros.
63. 63. En segundo lugar, afirman que, aun suponiendo que la solicitud de dictamen deba examinarse desde el punto de vista del Convenio de La Haya de 1980, el hecho de que el ámbito de aplicación de dicho Convenio esté cubierto en gran parte, según se alega, por normas equivalentes del Derecho de la Unión no permite deducir la existencia de una competencia externa exclusiva. En primer lugar, este criterio no es pertinente, puesto que no se retomó en el artículo 3 TFUE, apartado 2, que ha codificado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los criterios de competencia exclusiva de la Unión para la celebración de acuerdos internacionales. Además, los ámbitos de aplicación respectivos de este Convenio y del Reglamento n° 2201/2003 sólo se solapan en parte, tanto en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones reguladas como a las personas a las que se aplican esos instrumentos. Por último, opinan, los solapamientos que existen entre este Reglamento y el citado Convenio no pueden servir de base a una competencia exclusiva de la Unión, ya que son abstractos y no permiten demostrar una incidencia del Convenio en el Reglamento.

64. 64.En tercer lugar, los mencionados Gobiernos y el Consejo alegan que, aunque el hecho de que algunos Estados miembros acepten la adhesión de un Estado adherido y otros no lo hagan podría producir situaciones poco deseables y dar lugar a que la oponibilidad del Convenio de La Haya de 1980 a los Estados que se adhieren varíe de un Estado miembro a otro, ello es inherente a la propia naturaleza de este Convenio y no obstaculiza la correcta aplicación del propio Reglamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre el objeto del examen del Tribunal de Justicia

65. 65.Con carácter preliminar procede constatar que, en el presente asunto, la declaración de aceptación de la adhesión y, por tanto, el acuerdo internacional del que ésta es un elemento constitutivo, son accesorios del Convenio de La Haya de 1980, que rige su existencia y sus efectos y del que esta declaración y este acuerdo no pueden por tanto ser separados. En efecto, como se ha señalado en el apartado 39 del presente dictamen, dicho acuerdo tiene por objeto permitir la aplicación de la totalidad de este Convenio en las relaciones bilaterales mantenidas entre los dos Estados interesados.
66. 66.De ello se desprende que, al examinar la presente solicitud de dictamen, ha de tenerse en cuenta el conjunto de derechos y obligaciones previstos por dicho Convenio.

Sobre la existencia de la competencia de la Unión

67. 67.La competencia de la Unión para celebrar acuerdos internacionales puede resultar no solamente de una atribución expresa del Tratado, sino también, de manera implícita, de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados por las instituciones de la Unión en virtud de dichas disposiciones. En particular, siempre que el Derecho de la Unión haya atribuido a dichas instituciones competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Unión está facultada para asumir los compromisos internacionales necesarios para la consecución de este objetivo, aun cuando no exista una disposición expresa al respecto (dictamen 1/03, EU:C:2006:81, apartado 114 y jurisprudencia citada). Este último supuesto se contempla, por lo demás, en el artículo 216 TFUE, apartado 1.
68. 68.En el presente asunto, procede señalar que el Convenio de La Haya de 1980 tiene por objeto la cooperación civil en materia de traslado transfronterizo de menores y pertenece, pues, al ámbito del Derecho de familia con repercusión transfronteriza, en el que la Unión ostenta una competencia interna en virtud del artículo 81 TFUE, apartado 3. Además, la Unión ha ejercido dicha competencia mediante la adopción del Reglamento nº 2201/2003. En estas circunstancias, la Unión dispone de competencia externa en el ámbito objeto de este Convenio.

Sobre la naturaleza de la competencia

69. 69.El Tratado FUE precisa, en particular en el artículo 3, apartado 2, los requisitos para que la Unión disponga de competencia externa exclusiva.
70. 70.A este respecto, consta que la aceptación de la adhesión de un Estado tercero al Convenio de La Haya de 1980 no está prevista por ningún acto legislativo de la Unión y no es necesaria para permitir que la Unión ejerza su competencia interna. Por consiguiente, procede examinar la solicitud de dictamen desde el punto de vista del requisito que figura en el artículo 3 TFUE, apartado 2, en virtud del cual la celebración de un acuerdo internacional forma parte de la competencia exclusiva de la Unión en la medida en que «pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas».

71. 71.La observancia de este requisito debe examinarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual existe el riesgo de que unos compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros afecten a normas comunes de la Unión o alteren el alcance de dichas normas, lo que justifica una competencia externa exclusiva de la Unión, cuando tales compromisos estén comprendidos dentro del ámbito de aplicación de esas normas (véanse en este sentido las sentencias Comisión/Consejo, denominada «AETR», 22/70, EU:C:1971:32, apartado 30; Comisión/Dinamarca, C-467/98, EU:C:2002:625, apartado 82, y Comisión/Consejo, C-114/12, EU:C:2014:2151, apartados 66 a 68).
72. 72.Para constatar la existencia de ese riesgo no se requiere una concordancia completa entre el ámbito abarcado por los compromisos internacionales y el abarcado por la normativa de la Unión (véanse el dictamen 1/03, EU:C:2006:81, apartado 126, y la sentencia Comisión/Consejo, EU:C:2014:2151, apartado 69).
73. 73.En particular, el alcance de las normas comunes de la Unión puede verse afectado o alterado por tales compromisos cuando éstos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas (véase, en este sentido, el dictamen 2/91, EU:C:1993:106, apartados 25 y 26). Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia y en contra de lo que afirman el Consejo y algunos de los Gobiernos que han presentado observaciones, tal circunstancia sigue siendo pertinente, en el contexto del artículo 3 TFUE, apartado 2, para apreciar si se cumple el requisito relativo al riesgo de que se vean afectadas normas comunes de la Unión o de que se vea alterado su alcance (sentencia Comisión/Consejo, EU:C:2014:2151, apartados 70, 72 y 73).
74. 74.Dicho esto, como la Unión sólo dispone de competencias de atribución, la existencia de una competencia, y más aún de carácter exclusivo, debe basarse en las conclusiones resultantes de un análisis global y concreto de la relación entre el acuerdo internacional previsto y el Derecho de la Unión vigente. Este análisis debe tener en cuenta los ámbitos cubiertos respectivamente por las normas de la Unión y por las disposiciones del acuerdo previsto, sus perspectivas de evolución previsibles y la naturaleza y contenido de dichas normas y disposiciones, con objeto de comprobar si el acuerdo de que se trate puede poner en peligro la aplicación uniforme y coherente de las normas de la Unión y el buen funcionamiento del sistema que establecen (véase el dictamen 1/03, EU:C:2006:81, apartados 126, 128 y 133, y la sentencia Comisión/Consejo, EU:C:2014:2151, apartado 74).
- - Sobre la concordancia de los ámbitos afectados
75. 75.El Convenio de La Haya de 1980 prevé, más concretamente, dos procedimientos, a saber, por una parte, el de restitución de menores trasladados ilícitamente y, por otra parte, el destinado a garantizar el ejercicio del derecho de visita.
76. 76.Por lo que se refiere, en primer lugar, al procedimiento de restitución del menor trasladado ilícitamente, los artículos 8 a 11 de dicho Convenio regulan la presentación de una demanda de restitución ante la autoridad central de un Estado contratante, el traslado de dicha demanda a la autoridad central del Estado contratante en el que se encuentre el menor y la tramitación de esta demanda por las autoridades judiciales o administrativas de este último Estado. El artículo 12 del mismo Convenio establece los requisitos para que las autoridades judiciales o administrativas ordenen la restitución del menor al Estado contratante en el que tenía su residencia habitual antes de su traslado o retención. Los artículos 13 y 20 del Convenio de La Haya de 1980 especifican los supuestos en los que estas últimas autoridades pueden denegar la restitución del menor y adoptar una decisión de no restitución.
77. 77.El Reglamento n° 2201/2003 completa y precisa dichas normas del Convenio, en particular en su artículo 11. Así, el artículo 11, apartado 2, de dicho Reglamento impone el principio de audiencia del menor interesado en el procedimiento previsto en los artículos 12 y 13 de dicho Convenio. Asimismo,

el artículo 11, apartado 3, del mismo Reglamento señala un plazo preciso para la adopción de la decisión de restitución del menor trasladado ilícitamente. Por otra parte, el artículo 11, apartados 4 a 6, del mismo Reglamento enmarca la facultad de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro de denegar la restitución del menor sobre la base del mismo Convenio, sometiendo el ejercicio de esta facultad a requisitos adicionales. El artículo 11, apartado 8, del Reglamento n° 2201/2003, en combinación con el artículo 42 de este Reglamento, establece un procedimiento que facilita la restitución del menor trasladado ilícitamente, complementario del previsto por el Convenio de La Haya de 1980. Según estas disposiciones, aun cuando se haya dictado una resolución de no restitución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 del Convenio, el órgano jurisdiccional competente en virtud de dicho Reglamento puede adoptar una resolución posterior que ordene la restitución del menor y a esta resolución se le reconocerá carácter ejecutivo en el Estado miembro en el que se encuentre el menor, sin que las autoridades de este Estado puedan oponerse a dicho reconocimiento.

78. 78. Del contenido de todas estas disposiciones del Reglamento n° 2201/2003 mencionadas en el apartado anterior se desprende que, o bien se basan en las normas del Convenio de La Haya de 1980, o bien establecen las consecuencias que procede deducir de la aplicación de tales normas. Estas dos categorías de disposiciones constituyen, por tanto, un conjunto normativo indivisible que se aplica a los procedimientos de restitución de menores trasladados ilícitamente dentro de la Unión.
79. 79. A continuación, por lo que se refiere al procedimiento destinado a garantizar el ejercicio del derecho de visita, este Convenio sólo le dedica específicamente el artículo 21, que se limita a prever la posibilidad de dirigir demandas relativas a tal ejercicio a las autoridades centrales de los Estados contratantes y a imponer a éstas obligaciones destinadas a asegurar el disfrute pacífico de este derecho.
80. 80. El Reglamento n° 2201/2003 establece reglas de base análogas en lo que atañe al ejercicio de dicho derecho. En particular, según sus artículos 55 y 57, todo titular de la responsabilidad parental puede presentar una solicitud de asistencia para el ejercicio del derecho de visita a la autoridad central del Estado miembro en el que resida habitualmente o a la autoridad central del Estado miembro en el que el menor de que se trate tenga su residencia habitual o esté presente.
81. 81. Por último, el Convenio de La Haya de 1980 establece disposiciones generales que son comunes a los procedimientos relativos a la restitución del menor trasladado ilícitamente y al ejercicio del derecho de visita. Así, de los artículos 22 y 26 de este Convenio se deduce que, salvo determinadas excepciones, las autoridades competentes no pueden exigir el pago de gastos o una fianza en relación con estos procedimientos. Según el artículo 23 de dicho Convenio, en el contexto de dichos procedimientos no se exigirá ninguna legalización ni otras formalidades análogas. El artículo 24 del Convenio de La Haya de 1980 precisa los idiomas en los que pueden presentarse las demandas relativas a la aplicación de este Convenio a la autoridad central del Estado requerido. Además, según el artículo 25 del mismo Convenio, la persona que resida habitualmente en un Estado contratante e interponga tal demanda tiene derecho a la asistencia judicial y al asesoramiento jurídico en cualquier otro Estado contratante en las mismas condiciones que si fueran nacionales y residieran habitualmente en este último Estado.
82. 82. El Reglamento n° 2201/2003 establece normas similares aplicables al procedimiento de restitución del menor trasladado ilícitamente y al procedimiento que garantiza el ejercicio del derecho de visita. En concreto, del artículo 57, apartado 3, de dicho Reglamento se deduce que la ayuda proporcionada por las autoridades centrales es gratuita. En virtud del artículo 41 del mismo Reglamento, el derecho de visita concedido en virtud de una resolución judicial ejecutiva dictada en un Estado miembro será reconocido y tendrá fuerza ejecutiva en otro Estado miembro sin que se requiera ninguna declaración que le reconozca fuerza ejecutiva y sin que quepa impugnar su reconocimiento. El artículo 42 del Reglamento n° 2201/2003 prevé un reconocimiento análogo para las resoluciones que ordenen la restitución de un menor mencionadas en el artículo 11, apartado 8, del mismo Reglamento. Conforme al artículo 57, apartado 2, del citado Reglamento, existe la posibilidad de dirigir comunicaciones a las

autoridades centrales de los Estados miembros en una lengua distinta de las suyas. Por último, el artículo 50 dispone que el solicitante que, en el Estado miembro de origen, hubiere obtenido el beneficio de asistencia jurídica gratuita o de una exención de costas judiciales gozará también, en los procedimientos relativos a la restitución del menor trasladado ilícitamente y al ejercicio del derecho de visita previstos en los artículos 41, 42 y 48 del Reglamento, del beneficio más favorable o de la exención más amplia prevista por el Derecho del Estado miembro de ejecución.

83. 83.Habida cuenta de lo anterior, procede constatar que las disposiciones del Reglamento n° 2201/2003 cubren en gran medida los dos procedimientos regulados por el Convenio de La Haya de 1980, esto es, el relativo a la restitución de menores trasladados ilícitamente y el destinado a garantizar el ejercicio del derecho de visita. Así pues, este Convenio debe considerarse cubierto en su conjunto por las normas de la Unión.
- – Sobre el riesgo de que las normas comunes se vean afectadas
84. 84.Por lo que atañe al riesgo de que las normas comunes de la Unión se vean afectadas por las disposiciones del Convenio de La Haya de 1980 y por las declaraciones de aceptación de la adhesión, habida cuenta de las naturalezas y contenidos respectivos de unas y otras, procede señalar, por una parte, que el Reglamento n° 2201/2003 establece normas uniformes que se imponen a las autoridades de los Estados miembros.
85. 85.Por otra parte, debido al solapamiento y a la íntima vinculación existente entre las disposiciones de dicho Reglamento y las de este Convenio y, en particular, entre las disposiciones previstas en el artículo 11 del mismo Reglamento y las contenidas en el capítulo III del Convenio, las disposiciones de este último pueden tener incidencia en el sentido, el alcance y la eficacia de las normas del Reglamento n° 2201/2003.
86. 86.No desvirtúa esta conclusión el hecho de que numerosas disposiciones de dicho Reglamento y las de este mismo Convenio puedan parecer coherentes entre sí. En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la afectación de las normas de la Unión por los compromisos internacionales puede producirse incluso en el caso de que no exista contradicción entre ellos (véanse en este sentido el dictamen 2/91, EU:C:1993:106, apartados 25 y 26, y la sentencia Comisión/Consejo EU:C:2014:2151, apartado 71).
87. 87.Más concretamente, la relación entre el Convenio de La Haya de 1980 y el Reglamento n° 2201/2003 queda precisada, en particular, por el artículo 60 de este Reglamento, conforme al cual el Reglamento prima sobre el Convenio en la medida en que las materias reguladas por ambos instrumentos se solapan.
88. 88.Ahora bien, a pesar de la primacía conferida al Reglamento n° 2201/2003, el alcance y la eficacia de las normas comunes establecidas por este Reglamento corren el riesgo de verse afectadas por aceptaciones heterogéneas, por parte de los Estados miembros, de adhesiones de Estados terceros al Convenio de la Haya de 1980.
89. 89.A este respecto, como señalaron el Parlamento y la Comisión, si fueran los Estados miembros, y no la Unión, los competentes para aceptar o no la adhesión de un nuevo Estado tercero al Convenio de La Haya de 1980, se correría el riesgo de menoscabar la aplicación uniforme y coherente del Reglamento 2001/2003 y, en particular, de las normas de cooperación entre las autoridades de los Estados miembros cada vez que una situación de sustracción internacional de un menor afectara a un Estado tercero y a dos Estados miembros, uno de los cuales hubiera aceptado la adhesión de ese Estado tercero a dicho Convenio y el otro no.
90. 90.Habida cuenta de lo anterior, la aceptación de la adhesión de un Estado tercero al Convenio de La Haya de 1980 es competencia exclusiva de la Unión.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) emite el siguiente dictamen:

La aceptación de la adhesión de un Estado tercero al Convenio sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, hecho en La Haya el 25 de octubre de 1980, es competencia exclusiva de la Unión Europea.

Firmas.