COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 6.7.2021
COM(2021) 359 final

2021/0178 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros de la Unión Europea a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (en lo sucesivo, «Convenio de La Haya de 1980»), ratificado hasta la fecha por 101 países, incluidos todos los Estados miembros de la UE, tiene por objeto restablecer el *statu quo* mediante la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos ilícitamente, a través de un sistema de cooperación entre las autoridades centrales designadas por las Partes Contratantes.

Dado que la prevención de la sustracción de menores es parte esencial de la política de la UE para fomentar los derechos del niño, la Unión Europea se esfuerza a nivel internacional para mejorar la aplicación del Convenio de La Haya de 1980 y anima a otros Estados a adherirse al mismo.

Filipinas depositó el instrumento de adhesión al Convenio de La Haya de 1980 el 16 de marzo de 2016. El Convenio entró en vigor en Filipinas el 1 de junio de 2016.

El artículo 38, párrafo cuarto, del Convenio de La Haya de 1980 dispone que este entrará en vigor entre el Estado que se adhiera y el Estado que haya declarado que acepta la adhesión.

La existencia de la competencia exclusiva de la UE en cuanto a la aceptación de la adhesión de un tercer Estado al Convenio de La Haya de 1980 fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consultado por iniciativa de la Comisión.

El 14 de octubre de 2014, el dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó que la competencia exclusiva de la UE abarca la aceptación de la adhesión de un tercer Estado al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.

El Tribunal de Justicia insistió en la necesidad de uniformidad en la materia a nivel de la UE, evitando una geometría variable entre Estados miembros.

Dado que el tema de la sustracción internacional de menores es una competencia externa exclusiva de la Unión Europea, la decisión de aceptar la adhesión de Filipinas tiene que ser adoptada a nivel de la UE por medio de una decisión del Consejo. Por consiguiente, los Estados miembros de la Unión Europea deben depositar la declaración de aceptación de la adhesión de Filipinas en interés de la Unión Europea.

La aceptación de los Estados miembros de la Unión Europea haría aplicable el Convenio de La Haya de 1980 entre Filipinas y los Estados miembros de la UE, excepto Dinamarca.

• Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

Por lo que respecta a la sustracción de menores por sus progenitores, el Convenio de La Haya de 1980 es el equivalente internacional del Reglamento n.º 2201/2003 del Consejo (conocido como «Reglamento Bruselas II *bis*»), que constituye la piedra angular de la cooperación judicial en cuestiones matrimoniales y de responsabilidad parental.

Uno de los principales objetivos del Reglamento es impedir la sustracción de menores entre Estados miembros, estableciendo procedimientos para garantizar la restitución inmediata del menor al Estado miembro de su residencia habitual. A tal fin, el Reglamento Bruselas II *bis* recoge en su artículo 11 el procedimiento previsto en el Convenio de La Haya de 1980 y lo complementa aclarando algunos de sus aspectos, en particular la audiencia del menor, los plazos para adoptar una decisión después de que la solicitud de restitución haya sido presentada y los motivos para no restituir al menor. También introduce disposiciones que rigen las restituciones conflictivas y las órdenes de no restitución emitidas por diferentes Estados miembros.

A nivel internacional, la Unión Europea apoya la adhesión de terceros Estados al Convenio de La Haya de 1980, con el fin de que sus Estados miembros se basen en un marco jurídico común para hacer frente a las sustracciones internacionales de menores.

Entre junio de 2015 y febrero de 2019 ya se adoptaron dieciocho Decisiones del Consejo con vistas a la aceptación de la adhesión al Convenio de La Haya de 1980 sobre la sustracción internacional de menores de veintiséis terceros países (Marruecos, Singapur, Federación de Rusia, Albania, Andorra, Seychelles, Armenia, República de Corea, Kazajistán, Perú, Georgia, Sudáfrica, Chile, Islandia, Bahamas, Panamá, Uruguay, Colombia, El Salvador, San Marino, República Dominicana, Bielorrusia, Uzbekistán, Honduras, Ecuador y Ucrania)[1].

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente propuesta está evidentemente ligada al objetivo general establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de proteger los derechos del niño. El Convenio de La Haya de 1980 está concebido para proteger a los menores de los efectos nocivos de la sustracción parental y velar por que los niños puedan mantener contacto con ambos progenitores, por ejemplo garantizando el ejercicio efectivo de los derechos de visita.

También conviene mencionar el vínculo con la promoción del uso de la mediación en la resolución de los conflictos familiares de alcance transfronterizo. La Directiva sobre determinados aspectos de la mediación en materia civil y mercantil[2] se aplica también al Derecho de familia en el espacio judicial europeo común. El Convenio de La Haya de 1980 también propugna la solución amistosa de los conflictos familiares. Una de las guías de

[1] Estas son las dieciocho Decisiones del Consejo por las que se autoriza a los Estados miembros a aceptar la adhesión al Convenio de La Haya de 1980 de los países siguientes: **Andorra** (Decisión 2015/1023 del Consejo, de 15 de junio de 2015); **Seychelles** (Decisión 2015/2354 del Consejo, de 10 de diciembre de 2015); **Rusia** (Decisión 2015/2355 del Consejo, de 10 de diciembre de 2015); **Albania** (Decisión 2015/2356 del Consejo, de 10 de diciembre de 2015); **Singapur** (Decisión 2015/1024 del Consejo, de 15 de junio de 2015); **Marruecos** (Decisión 2015/2357 del Consejo, de 10 de diciembre de 2015); **Armenia** (Decisión 2015/2358 del Consejo, de 10 de diciembre de 2015); **Corea del Sur** (Decisión 2016/2313 del Consejo, de 8 de diciembre de 2016), **Kazajistán** (Decisión 2016/2311 del Consejo, de 8 de diciembre de 2016), **Perú** (Decisión 2016/2312 del Consejo, de 8 de diciembre de 2016); **Georgia y Sudáfrica** (Decisión 2017/2462 del Consejo, de 18 de diciembre de 2017); **Chile**, **Islandia** y **Bahamas** (Decisión 2017/2424 del Consejo, de 18 de diciembre de 2017); **Panamá**, **Uruguay**, **Colombia** y **El Salvador** (Decisión 2017/2464 del Consejo, de 18 de diciembre de 2017); **San Marino** (Decisión 2017/2463 del Consejo, de 18 de diciembre de 2017); **República Dominicana** (Decisión 2019/305 del Consejo, de 18 de febrero de 2019); **Ecuador** y **Ucrania** (Decisión 2019/306 del Consejo, de 18 de febrero de 2019); **Honduras** (Decisión 2019/307 del Consejo, de 18 de febrero de 2019); **Bielorrusia** y **Uzbekistán** (Decisión 2019/308 del Consejo, de 18 de febrero de 2019).

[2] Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DO L 136 de 24.5.2008, p. 3).

buenas prácticas en virtud del Convenio de La Haya de 1980 publicada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado trata sobre el uso de la mediación para la resolución de los conflictos familiares internacionales relativos a los niños que entran en el ámbito de aplicación del Convenio. A iniciativa de la Comisión Europea, dicha guía ha sido traducida a todas las lenguas de la UE distintas del inglés y del francés, así como al árabe, para apoyar el diálogo con los Estados que aún no han ratificado el Convenio, o se han adherido a este, y ayudar a encontrar vías concretas para abordar los problemas planteados por la sustracción internacional de menores[3].

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

El artículo 38 del Convenio de La Haya de 1980 establece que «[l]a adhesión [de nuevos Estados] tendrá efecto sólo para las relaciones entre el Estado que se adhiera y aquellos Estados contratantes que hayan declarado aceptar esta adhesión». Dado que la decisión se refiere a la aceptación expresa, por parte de los Estados miembros en interés de la Unión, de la adhesión de un Estado al Convenio de La Haya de 1980, la base jurídica aplicable es el artículo 218, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La base jurídica sustantiva es el artículo 81, apartado 3, del TFUE, por lo que el Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.

Irlanda está vinculada por el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 y participa, por lo tanto, en la adopción y aplicación de la presente Decisión.

De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 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 de la presente Decisión y no queda vinculada por este ni sujeta a su aplicación.

• Proporcionalidad

La presente propuesta se ha redactado siguiendo el modelo de las Decisiones ya adoptadas por el Consejo sobre el mismo asunto y no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de una acción coherente de la UE en materia de sustracción internacional de menores, asegurando que los Estados miembros de la Unión Europea acepten la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980 en un plazo determinado.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

• Consultas con las partes interesadas

La abrumadora mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, consultados por la Comisión acerca de su disposición a aceptar la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980, se pronunció a favor.

Los debates mantenidos en la reunión de expertos del 2 de julio de 2019 pusieron de manifiesto que, con una sola excepción, no existen objeciones por parte de los Estados miembros a la aceptación de la adhesión de Filipinas al Convenio de 1980.

[3] https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5568&dtid=3.

La Comisión confía en que los próximos debates a nivel técnico en el Grupo «Derecho Civil» del Consejo propiciarán la unanimidad necesaria para la adopción de la Decisión del Consejo.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Para preparar la reunión de expertos del 2 de julio de 2019 y las actuaciones posteriores, la Comisión estuvo en contacto directo y frecuente con la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, la Delegación de la UE en Manila y el Ministerio de Justicia de Filipinas, más concretamente con el asesor principal del Estado, en su calidad de autoridad central designada a efectos del Convenio de La Haya de 1980.

- **Evaluación de impacto**

Por lo que se refiere a las dieciocho Decisiones del Consejo ya adoptadas entre 2015 y 2019 relativas a la aceptación de la adhesión de varios terceros Estados al Convenio de La Haya de 1980, no se ha efectuado ninguna evaluación de impacto específica debido a la naturaleza de este instrumento normativo. Sin embargo, la aplicación del Convenio por Filipinas se examinó en la reunión de expertos del 2 de julio de 2019, en la que estuvieron representados todos los Estados miembros de la UE. Tras la reunión y de acuerdo con la línea de actuación marcada en esta, la Comisión ha seguido de cerca la evolución de la situación en Filipinas.

Aún no se ha adoptado legislación específica de aplicación del Convenio de La Haya de 1980, ya que era necesaria la consulta entre diferentes ministerios. Como medida provisional, el Ministerio de Justicia está elaborando un decreto ejecutivo que firmará el presidente.

Su objetivo es definir las funciones específicas de los organismos pertinentes que participan en el proceso de la Convención de 1980 y el mecanismo para destrabar la cooperación y la coordinación entre el Ministerio de Justicia, la Oficina de Inmigración, la Oficina Nacional de Investigación, el Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo, el Ministerio Fiscal y el Ministerio de Asuntos Exteriores, entre otros. También solicitará la asistencia del Ministerio de la Presidencia para asegurar la dotación presupuestaria inicial necesaria para financiar la aplicación del Convenio de La Haya de 1980.

Filipinas indicó que iba a hacer llegar el proyecto modificado de decreto ejecutivo a los organismos pertinentes para que formulasen sus observaciones en mayo de 2021, a lo que seguirá otra consulta interinstitucional, de modo que pueda transmitirse al Ministerio de la Presidencia a más tardar a finales del segundo trimestre de 2021.

Paralelamente al proyecto de decreto ejecutivo propuesto, el Ministerio de Justicia también está estudiando la posibilidad de solicitar al ministro de Justicia que apruebe una circular ministerial en la que se regule el mecanismo de coordinación interinstitucional, a la espera de que se apruebe el decreto ejecutivo propuesto. Las aportaciones de las consultas sobre el proyecto de decreto ejecutivo podrán utilizarse en la redacción de la circular ministerial. El proceso y la coordinación interinstitucionales que se regularán en el proyecto de circular ministerial constituirán las disposiciones de desarrollo del decreto Ejecutivo propuesta.

Si bien el proceso de adopción de normas de aplicación ha sido bastante lento, se espera que Filipinas sea ahora plenamente consciente de la necesidad de mostrar resultados concretos para facilitar la aceptación de su adhesión por los Estados miembros de la UE y otras Partes Contratantes.

La adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980 ha sido aceptada por dieciséis Partes Contratantes.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La Decisión propuesta no tiene ninguna incidencia presupuestaria.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

Como la propuesta se refiere únicamente a la autorización a los Estados miembros de la Unión Europea para que acepten la adhesión de Filipinas al Convenio de 1980, el seguimiento de su aplicación se limita al respeto por parte de los Estados miembros del texto de la declaración, del plazo para depositarlo y de la comunicación de su depósito a la Comisión conforme a lo establecido en la Decisión del Consejo.

2021/0178 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros de la Unión Europea a aceptar, en interés de la Unión Europea, la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 81, apartado 3, leído en relación con su artículo 218, apartado 6,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[4],

Considerando lo siguiente:

(1) La Unión Europea ha establecido como una de sus finalidades fomentar la protección de los derechos del niño, tal como se recoge en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea. Una parte esencial de esta política está constituida por medidas para la protección de los menores contra su traslado o retención ilícitos.

(2) El Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 2201/2003[5] (en lo sucesivo, «Reglamento Bruselas II *bis*»), que tiene por objeto proteger a los niños contra los efectos perjudiciales de su traslado o retención ilícitos y establecer procedimientos que aseguren su restitución inmediata a su Estado de residencia habitual, así como garantizar la protección de los derechos de visita y de custodia.

(3) El Reglamento Bruselas II *bis* complementa y refuerza el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (en lo sucesivo, «Convenio de La Haya de 1980»), que establece, a nivel internacional, un sistema de obligaciones y de cooperación entre los Estados contratantes y entre las autoridades centrales y aspira a garantizar la restitución inmediata de menores trasladados o retenidos ilícitamente.

(4) Todos los Estados miembros de la Unión Europea son Partes en el Convenio de La Haya de 1980.

(5) La Unión anima a los terceros Estados a adherirse al Convenio de La Haya de 1980 y apoya su aplicación correcta, participando junto con los Estados miembros, entre otras, en las comisiones especiales organizadas periódicamente por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.

(6) Un marco jurídico común, aplicable entre los Estados miembros de la Unión y terceros Estados, podría ser la mejor solución para los casos sensibles de sustracción internacional de menores.

---

[4] DO C de , p. .

[5] Reglamento (CE) n.º 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.º 1347/2000 (DO L 338 de 23.12.2003, p. 1).

(7) El Convenio de La Haya de 1980 dispone que este se aplica entre el Estado que se adhiera y aquellos Estados contratantes que hayan declarado aceptar esa adhesión.

(8) El Convenio de La Haya de 1980 no permite que organizaciones regionales de integración económica como la Unión sean partes en él. Por consiguiente, la Unión no puede adherirse a dicho Convenio, ni puede depositar una declaración de aceptación en relación con un Estado que se adhiere.

(9) De acuerdo con el dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las declaraciones de aceptación con arreglo al Convenio de La Haya de 1980 están comprendidas en la competencia externa exclusiva de la Unión.

(10) Filipinas depositó su instrumento de adhesión al Convenio de La Haya de 1980 el 16 de marzo de 2016. El Convenio entró en vigor en Filipinas el 1 de junio de 2016.

(11) Una evaluación de la situación en Filipinas ha llevado a la conclusión de que los Estados miembros de la Unión Europea están en posición de aceptar, en interés de la Unión, la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980.

(12) Por ello, debe autorizarse a los Estados miembros de la Unión Europea a depositar sus declaraciones de aceptación, en interés de la Unión, de la adhesión de Filipinas con arreglo a lo dispuesto en la presente Decisión.

(13) Irlanda está vinculada por el Reglamento Bruselas II *bis* y participa, por lo tanto, en la adopción y aplicación de la presente Decisión.

(14) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 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 de la presente Decisión y no queda vinculada por este ni sujeta a su aplicación.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a los Estados miembros de la Unión Europea a aceptar la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (en lo sucesivo, «Convenio de La Haya de 1980»), en interés de la Unión.

A más tardar el ... [12 meses después de la fecha de adopción de la presente Decisión], los Estados miembros de la Unión Europea deberán depositar una declaración de aceptación, en interés de la Unión, de la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 1980, redactada en los términos siguientes:

«[Nombre completo del ESTADO MIEMBRO] declara que acepta la adhesión de Filipinas al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, de conformidad con la Decisión (UE) 2021/... del Consejo.».

Los Estados miembros de la Unión Europea informarán al Consejo y a la Comisión del depósito de sus declaraciones de aceptación de la adhesión de Filipinas y comunicarán el texto de dicha declaración a la Comisión en un plazo de dos meses a partir de su depósito.

Artículo 2

La presente Decisión entrará en vigor a los días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta