COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.11.2001
COM(2001) 680 final

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar en interés de la Comunidad Europea el Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (Convenio de La Haya de 1996)

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo

1. El *Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* (el Convenio de La Haya de 1996) se celebró el 19 de octubre de 1996 en la Conferencia de derecho internacional privado de La Haya. Aunque en la actualidad entra parcialmente en el ámbito de competencias de la Comunidad, ésta no puede adherirse al Convenio.

2. Se reconoce generalmente que el Convenio constituiría una valiosa contribución a la protección de niños en las situaciones que superan el ámbito comunitario y que, por lo tanto, complementaría provechosamente las normas comunitarias actuales y futuras en esta materia. Por consiguiente, la Comisión propone por la presente que el Consejo autorice, con carácter excepcional, a los Estados miembros vinculados por normas comunitarias en el mismo ámbito a firmar el Convenio en interés de la Comunidad.

3. Con el fin de preservar la construcción de un espacio judicial común en la Comunidad, esta autorización queda supeditada a que se haga una declaración al firmar el Convenio y a la apertura de negociaciones con vistas a la adhesión de la Comunidad lo antes posible.

Construcción de un espacio judicial común en la Comunidad

4. La Comunidad Europea se ha fijado el objetivo de crear un verdadero espacio judicial basado en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales. El Consejo Europeo, reunido en Tampere en octubre de 1999, insistió para que las resoluciones gocen de reconocimiento automático en toda la Unión sin que se interpongan procedimientos intermedios o motivos para denegar su ejecución. A tal efecto, el Consejo y la Comisión adoptaron, en diciembre de 2000, un Proyecto de medidas para suprimir de forma paulatina el exequátur en cuatro ámbitos[1].

5. Por lo que se refiere a las decisiones sobre la responsabilidad parental, que entran en el segundo ámbito del programa de reconocimiento mutuo, el Reglamento 1347/2000 del Consejo (Reglamento Bruselas II) ya establece el reconocimiento mutuo de determinadas resoluciones dictadas con ocasión de un divorcio o de una separación[2]. Además, la primera etapa del programa de reconocimiento mutuo en el ámbito del Derecho de familia consiste en ampliarlo a los ámbitos no cubiertos por el Reglamento Bruselas II, así como en un proyecto específico relativo a los derechos de visita. Respecto al primer punto, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento el 6 de septiembre de 2001 que extiende el principio de reconocimiento

---

[1] Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO 2001 C12/1.

[2] Reglamento (CE) nº1347/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes (DO 2000 L 160/19). El Reglamento establece normas en materia de competencia, reconocimiento automático y ejecución simplificada de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental de los hijos comunes dictadas en procedimientos matrimoniales.

mutuo a todas las resoluciones sobre responsabilidad parental[3]. Por lo que se refiere al segundo punto, el Consejo está examinando la Iniciativa francesa relativa al derecho de visita, presentada en julio de 2000[4].

6. Se trata, a largo plazo, de suprimir el exequátur para todas las resoluciones relativas a la responsabilidad parental sobre la base de un conjunto de normas claras y coherentes en materia de competencia judicial.

El Convenio de La Haya de 1996

7. El Convenio de La Haya de 1996 establece normas relativas a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de medidas en materia de responsabilidad parental y de protección de los menores. El Convenio está basado, en primer término, en la competencia del Estado contratante de la residencia habitual del niño. La autoridad competente aplica en principio su Derecho interno, pudiendo trasladar el caso al órgano jurisdiccional que esté en mejor situación para conocer del mismo. Las resoluciones judiciales son objeto de reconocimiento automático y los Estados contratantes deben prever un procedimiento de exequátur simple y rápido. Se establece asimismo un mecanismo de cooperación entre autoridades competentes.

8. El Convenio se celebró el 19 de octubre de 1996 en el marco de la Conferencia de La Haya de derecho internacional privado y aún no ha entrado en vigor. De momento, la Comunidad no es miembro de la Conferencia de La Haya. La Comisión no participó en estas negociaciones, aunque asistió a ellas en calidad de observador. El Convenio solamente permite la adhesión de Estados. Hasta la fecha los Países Bajos son el único Estado miembro que ha firmado (pero no ratificado) el Convenio.

9. De hecho, según la jurisprudencia AETR del Tribunal de Justicia sobre competencias externas, los Estados miembros ya no son libres de adherirse individualmente al Convenio de 1996, en la medida en que sus disposiciones sobre competencia judicial y ejecución afectan a las normas comunes del Reglamento 1347/2000. Por lo tanto, se trata de una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros.

10. La relación entre las normas contenidas en el Convenio y las normas comunitarias actuales y futuras se establece en el artículo 52 del Convenio, en el que se dispone que:

"1. El Convenio no derogará los instrumentos internacionales en que los Estados contratantes sean partes y que contengan disposiciones sobre materias reguladas por el presente Convenio, salvo declaración en contrario de los Estados vinculados por dichos instrumentos.

2. El Convenio no afectará a la posibilidad para uno o varios Estados contratantes de concluir acuerdos que contengan disposiciones sobre las materias reguladas por el presente Convenio, respecto a niños que tengan su residencia habitual en uno de los Estados parte en tales acuerdos.

---

[3] Propuesta de reglamento del Consejo relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia de responsabilidad parental, , COM (2001) 505 final.

[4] Iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción del Reglamento del Consejo relativo a la ejecución mutua de resoluciones judiciales en materia de derecho de visita de los hijos, DO 2000 C 234/7.

3. Los acuerdos a concluir por uno o varios Estados contratantes sobre materias reguladas por el presente Convenio no afectarán a la aplicación de las disposiciones del presente Convenio en las relaciones de estos Estados con los demás Estados contratantes.

4. Los párrafos precedentes se aplicarán igualmente a las leyes uniformes basadas en la existencia entre los Estados afectados de vínculos especiales, particularmente de naturaleza regional."

11. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estos apartados no se redactaron en previsión de una posible interacción con las normas comunitarias. De hecho, aunque se realizaron consultas para garantizar la coherencia entre el Convenio de La Haya de 1996 y el Convenio de Bruselas II celebrado en 1998 (a partir del cual se configuró posteriormente el Reglamento Bruselas II), aquellas fueron anteriores a la transferencia de la cooperación judicial al primer pilar y a la elaboración de la política comunitaria en materia de responsabilidad parental. Como consecuencia de ello, y aunque el apartado 2 se formuló con objeto de evitar conflictos con aquel Convenio de Bruselas II, la aplicación de los párrafos 2, 3 y 4 al contexto comunitario es una cuestión que debe estudiarse[5].

Aclaración sobre los límites que el Convenio impone a la acción comunitaria

12. A efectos de la aplicación del artículo 52 del Convenio al contexto comunitario, los apartados 2 y 3 pueden leerse en relación con el apartado 4, asimilando los actos comunitarios a los acuerdos internacionales. No obstante, en este contexto deben aclararse dos cuestiones.

13. En primer lugar, el apartado 2 permitiría a la Comunidad legislar sobre los menores que residan habitualmente en uno de los Estados miembros. Podría entenderse, por el contrario, que la Comunidad no puede actuar en relación con los menores que residan habitualmente fuera de la Comunidad.

14. Sin embargo, esta interpretación del apartado 2 en relación con el apartado 4 no puede ser la correcta porque una limitación de la acción comunitaria sólo puede referirse a menores que no sean residentes en uno de los Estados miembros, sino en otro Estado contratante. Cualquier otra interpretación rebasaría el ámbito del Convenio y tendría además el absurdo efecto de que la Comunidad y sus Estados miembros ya no podrían celebrar acuerdos internacionales con un Estado que no fuera parte en el Convenio de 1996, respecto de menores residentes en dicho Estado. Y en la medida en que un Estado miembro ya no podría suscribir por su cuenta un acuerdo de este tipo (puesto que estos acuerdos en la actualidad son, al menos en parte, de competencia comunitaria), esa interpretación impediría cualquier solución internacional para estos menores (excepto la adhesión de su Estado de residencia habitual al Convenio).

15. En segundo lugar, y como ya se ha señalado, la aplicación del artículo 52 al contexto comunitario se basa en la asimilación de los actos comunitarios a los acuerdos internacionales. No obstante, debe aclararse que la limitación de la acción comunitaria en ningún caso puede afectar a la actividad legislativa de la Comunidad.

---

[5] El apartado 1 no hace al caso, pues se refiere a los acuerdos existentes (o a la legislación adoptada) con anterioridad al Convenio (es decir, antes de 1996).

En otras palabras, puesto que cada Estado miembro sigue siendo libre de legislar con respecto a los menores no residentes, el legislador comunitario debería gozar de la misma libertad en un ámbito de competencia comunitaria para adoptar normas de Derecho derivado en relación con los menores no residentes.

16. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión estima que la única interpretación lógica del apartado 52, aplicada al contexto comunitario, es la siguiente: por lo que se refiere a los niños que no residen en un Estado miembro sino en otro Estado contratante, las normas del Convenio prevalecen sobre las normas comunitarias (en su caso).

17. Para despejar cualquier duda respecto a dicha interpretación y reforzar la seguridad jurídica, se propone que, al firmar el Convenio, los Estados miembros hagan una declaración con objeto de aclarar los límites de la acción de la Comunidad derivados de la aplicación del artículo 52 al contexto comunitario.

Preservar la aplicación de las normas comunitarias en materia de reconocimiento y ejecución

18. Como ya se ha dicho, el artículo 52 debe interpretarse de forma que las normas del Convenio primen sobre las normas comunitarias por lo que se refiere a los menores que no residen en un Estado miembro, sino en otro Estado contratante[6].

19. Por lo que se refiere a las normas de competencia, este enfoque se justifica como parte del equilibrio que debía buscarse a la hora de adjudicar la competencia a los estados contratantes. De hecho, una función esencial del Convenio es precisamente la de determinar cómo se adjudica la competencia entre los estados contratantes. Por consiguiente, no puede cuestionarse el que las normas del Convenio relativas a la competencia primen sobre las normas comunitarias por lo que se refiere a los menores que no residen en un Estado miembro, sino en otro Estado contratante.

20. Por lo que se refiere a las normas en materia de reconocimiento y ejecución, intervienen otra serie de consideraciones.

21. La aplicación de las normas del Convenio, en lugar de las comunitarias, para el reconocimiento y la ejecución en un Estado miembro de una resolución dictada en otro Estado miembro, aun limitándose a algunos casos, comprometería la ejecución del programa de reconocimiento mutuo[7]. En efecto, el objeto del programa de reconocimiento mutuo es que todas las resoluciones dictadas en un Estado miembro

---

6 De la misma forma, el legislador comunitario reconoce en el artículo 37 del Reglamento (CE) nº 1347/2000 del Consejo que el Reglamento primará sobre el Convenio "a condición de que el menor resida habitualmente en un Estado miembro".

7 Por ejemplo, un Estado miembro parte en el Convenio podría adoptar una decisión en materia de responsabilidad parental respecto de un menor que tenga su residencia habitual en otra Parte contratante y que no sea Estado miembro, sobre la base del artículo 10 del Convenio (competencia del órgano jurisdiccional de divorcio) o de los artículos 8 y 9 (traslado de un caso al órgano jurisdiccional que esté en mejores condiciones de conocer del mismo). Dado que el menor reside habitualmente en otro Estado contratante, esta resolución adoptada en un Estado miembro sería reconocida y ejecutada en otro Estado miembro, no ya con arreglo a las normas comunitarias sino a las del Convenio. Esto significa que la resolución podría ser objeto de una revisión jurisdiccional en virtud de las normas del Convenio, cuando la aplicación del régimen establecido por el Reglamento (CE) n° 1347/2000 habría prohibido dicha revisión. Las discrepancias entre ambos procedimientos serían aún mayores en el futuro, una vez que se haya suprimido el exequátur entre Estados miembros y algunas resoluciones queden sujetas al régimen establecido por el Convenio.

puedan circular libremente dentro de la Comunidad, en virtud de una serie de normas comunes que deberán ir simplificándose hasta que se suprima el exequátur. Cabe señalar que, con arreglo a los instrumentos comunitarios vigentes, esas normas comunes sobre reconocimiento y ejecución se aplican con independencia de que las normas relativas a la competencia se establezcan a nivel comunitario o por referencia a la legislación nacional[8]. Es por lo tanto imprescindible encontrar una solución que permita, al amparo de las normas comunitarias, la circulación dentro de la Comunidad de todas las resoluciones dictadas en un Estado miembro en virtud del Convenio. Este punto reviste especial importancia de cara a la supresión del exequátur.

22. No debería ser difícil encontrar una solución de este tipo puesto que coincide totalmente con el objetivo del Convenio de facilitar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, y que los motivos de no reconocimiento contemplados en el mismo no son obligatorios[9]. Por consiguiente, la aplicación de normas comunitarias que restrinjan más aún los motivos de no reconocimiento y que simplifiquen el procedimiento de ejecución entre los Estados miembros contribuiría a los objetivos del Convenio.

23. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Comunidad debería entablar negociaciones cuanto antes en la Conferencia de la Haya con un doble objetivo. En primer lugar, preservar la aplicación de las normas comunitarias en todos los casos que impliquen el reconocimiento y la ejecución en un Estado miembro de decisiones dictadas en otro Estado miembro. En segundo lugar, permitir la adhesión de la Comunidad, no sólo porque esta sería la solución institucional más conveniente, sino también porque con ello se demostraría al resto del mundo la importancia que este Convenio reviste para la Comunidad.

Propuesta de la Comisión

24. La Comisión ha tomado nota de la opinión favorable expresada por los Estados miembros que negociaron el Convenio respecto a la importancia de éste para la protección de los menores y de su demanda de medidas comunitarias que permitan su entrada en vigor inmediata.

25. Obviamente, el objetivo último es que la Comunidad se adhiera al Convenio. Para ello, la Comunidad entablará negociaciones cuanto antes para adherirse al Convenio y preservar la construcción de un espacio judicial común, de forma que todas las

---

8 Por ejemplo, las normas relativas al reconocimiento y la ejecución del Reglamento (CE) nº 1347 del Consejo también son aplicables cuando la competencia se determina con arreglo a la ley nacional, de acuerdo con el artículo 8. De la misma forma, las normas relativas al reconocimiento y la ejecución del Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo son aplicables cuando el demandado está domiciliado en un Estado miembro y la competencia se determina con arreglo a la ley nacional, de acuerdo con el artículo 4. Asimismo, en las negociaciones en curso sobre convenios internacionales, una de las cuestiones fundamentales que se está planteando es la de asegurarse que entre los Estados miembros se apliquen las normas comunitarias en materia de reconocimiento y ejecución mediante una cláusula de desconexión.

9 El artículo 23 del Convenio prevé un reconocimiento automático y enuncia varios motivos por los que éste puede denegarse y el artículo 26 exige que los Estados contratantes apliquen un procedimiento simple y rápido a la declaración de exequátur o al registro, que sólo pueden denegarse por los mismos motivos

decisiones adoptadas en un Estado miembro puedan circular dentro de la Comunidad con arreglo a un conjunto de normas comunes.

26. Entretanto, y puesto que por ahora el Convenio sólo permite la adhesión de estados, la Comisión propone por la presente que el Consejo autorice a los Estados miembros vinculados por normas comunitarias en esta materia a firmar el Convenio en interés de la Comunidad.

27. Esta excepción al procedimiento habitual de ejercicio de la competencia comunitaria en virtud del artículo 300 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea puede justificarse excepcionalmente por el interés que ofrece el Convenio para la protección de los niños y por la necesidad de que entre en vigor lo antes posible. No obstante, esta decisión debe considerarse excepcional y de ninguna manera debe sentar precedente.

28. Por otra parte, los Estados miembros deberían suscribir una declaración a la hora de firmar el Convenio que aclare los límites que éste impone a la acción de la Comunidad, según se ha expuesto en los apartados 12 a 27.

29. La presente Decisión permitirá así a los Estados miembros tomar todas las disposiciones necesarias para su ratificación sin más dilación. Además, pueden estudiarse modalidades para proceder a una firma conjunta que muestre al resto del mundo la importancia que reviste este Convenio para la Comunidad. Esta decisión irá seguida de otra para la ratificación del Convenio.

30. De acuerdo con el Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, dicho Estado no está vinculado por el Reglamento (CE) n° 1347/2000 ni sujeto a la aplicación del mismo. En consecuencia, Dinamarca puede decidir libremente si suscribe el Convenio de La Haya de 1996. Sin embargo, el deber de cooperación consagrado en el artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea exige que consulte al respecto a los demás Estados miembros en el seno del Consejo.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar en interés de la Comunidad Europea el *Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños* (Convenio de La Haya de 1996)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, la letra c) de su artículo 61, el apartado 1 de su artículo 67 y su artículo 300 A,

Vista la propuesta de la Comisión[10],

Considerando lo siguiente:

(1) La Comunidad Europea se ha propuesta crear un espacio judicial común basado en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

(2) El *Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños*, celebrado el 19 de octubre de 1996 con motivo de la Conferencia de la Haya de Derecho internacional privado, constituye una valiosa contribución a la protección de los menores en el ámbito internacional y es, por tanto, deseable que sus disposiciones se apliquen cuanto antes.

(3) La aprobación del Convenio es competencia en parte de la Comunidad y en parte de los Estados miembros.

(4) El Convenio no permite la adhesión de la Comunidad.

(5) Para preservar la construcción de un espacio judicial común en la Comunidad, deben aclararse los límites que impone el Convenio a la acción de la Comunidad.

(6) Esta decisión irá seguida de otra decisión que abordará la cuestión de la ratificación.

(7) La Comunidad intentará negociar, cuanto antes, un protocolo con vistas a su adhesión y a preservar la aplicación de las normas comunitarias en materia de reconocimiento y ejecución dentro de la Comunidad.

(8)

---

[10] DO C [...] [...], p. [...].

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El Consejo autoriza a los Estados miembros a firmar el Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, celebrado el 19 de octubre de 1996, siempre que hagan la declaración que figura en el anexo de la presente Decisión y sea celebrado posteriormente.

Artículo 2

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el [...]

Por el Consejo
El Presidente

ANEXO

Declaración

Al firmar el Convenio los Estados miembros declararán lo siguiente:

"Los Estados miembros de la Comunidad Europea han sido autorizados, en interés de la Comunidad, a expresar su consentimiento a vincularse por las disposiciones del Convenio que son competencia de la Comunidad. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 52 del Convenio, éste primará sobre las normas comunitarias por cuanto respecta a los menores que no tengan su residencia habitual en un Estado miembro sino en otro Estado contratante.

Se tomarán, a la mayor brevedad posible, las disposiciones necesarias para iniciar la negociación de un protocolo que posibilite la adhesión de la Comunidad y preserve la aplicación de las normas comunitarias para el reconocimiento y la ejecución en un Estado miembro de las resoluciones dictadas en otro Estado miembro.

A efectos de la presente declaración, se entenderá por 'Estados miembros' los Estados miembros de la Comunidad Europea vinculados por normas comunes en los ámbitos regulados por el Convenio. "