

Bruselas, 2 de junio de 2023
(OR. en)

Expedientes interinstitucionales:
2023/0170(NLE)
2023/0169(COD)

10108/23
ADD 5

JUSTCIV 80
JAI 770
EJUSTICE 20
CODEC 1012
FREMP 173
IA 129

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	2 de junio de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2023) 156 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las medidas y la cooperación en materia de protección de los adultos y propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a determinados Estados miembros a convertirse en parte o seguir siéndolo, en interés de la Unión Europea, en el Convenio de La Haya, de 13 de enero de 2000, sobre la protección internacional de los adultos

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 156 final.

Adj.: SWD(2023) 156 final

Bruselas, 31.5.2023
SWD(2023) 156 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

[\[...\]](#)

que acompaña al documento

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las medidas y la cooperación en materia de protección de los adultos

y

propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a determinados Estados miembros a convertirse en parte o seguir siéndolo, en interés de la Unión Europea, en el Convenio de La Haya, de 13 de enero de 2000, sobre la protección internacional de los adultos

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -
{SWD(2023) 155 final}

1. NECESIDAD DE ACTUAR

1.1. ¿Cuál es el problema y cuáles son sus causas y consecuencias?

Los adultos vulnerables son las personas mayores de dieciocho años que no están en condiciones de velar por sus intereses financieros o personales debido a una disminución o insuficiencia de sus facultades personales. El número de adultos vulnerables en la UE está aumentando continuamente debido al creciente número de personas con discapacidad, así como al envejecimiento de la población. En función de la legislación nacional del Estado miembro en el que residan, pueden ser objeto de una medida de protección de un órgano jurisdiccional o una decisión administrativa, o ser ayudados por un tercero que hayan designado previamente (mediante «poderes de representación») para cuidar de sus intereses.

Esta vulnerabilidad creciente, junto con el aumento de la movilidad de las personas en la UE, plantea muchos problemas a los adultos en situaciones transfronterizas. Por ejemplo, los adultos pueden tener que administrar sus activos o bienes inmuebles situados en otro país, recibir asistencia médica de emergencia o programada en el extranjero o trasladarse a otro país por diversas razones. A falta de estadísticas, se estima que el número de adultos vulnerables en situaciones transfronterizas se sitúa entre 145 000 y 780 000.

En estas situaciones transfronterizas, los adultos se enfrentan a las reglas complejas y a veces contradictorias de los Estados miembros relativas a cómo decidir qué órgano jurisdiccional es competente, qué ley se aplica a su caso y cómo reconocer o dar efecto a una resolución adoptada o a los poderes de representación otorgados en el extranjero. Al mismo tiempo, en los asuntos transfronterizos, los órganos jurisdiccionales y otras autoridades públicas encargadas de la protección se enfrentan a barreras lingüísticas, a una comunicación en papel engorrosa, a la falta de cooperación con las autoridades de otros Estados miembros y a la falta de información sobre otros sistemas jurídicos. Esto da lugar a situaciones en las que los adultos vulnerables, sus familias y sus representantes experimentan una considerable inseguridad jurídica en cuanto a las normas aplicables a su caso y al resultado de los procedimientos y trámites que deben llevar a cabo. Para garantizar que su protección se extienda a través de las fronteras o que puedan ejercer sus derechos en el extranjero, a menudo tienen que pasar por procesos largos y costosos. En algunos casos, su protección y los poderes otorgados a su representante no son reconocidos finalmente por los tribunales o por agentes no judiciales como bancos, personal médico o agentes inmobiliarios.

Un instrumento internacional, el [*Convenio de La Haya, de 13 de enero de 2000, sobre la protección internacional de los adultos*](#) (en lo sucesivo, «Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos» o «Convenio»), ofrece algunas soluciones a los problemas descritos. Establece normas relativas a la competencia y la ley aplicable en lo que concierne a los adultos vulnerables, así como normas para el reconocimiento de medidas en este ámbito, y mecanismos de cooperación entre sus partes contratantes. Sin embargo, solo once Estados miembros son actualmente parte en dicho Convenio. No existe legislación de la UE que armonice las normas sobre la protección transfronteriza de los adultos.

Los problemas descritos anteriormente para los adultos vulnerables en casos transfronterizos pueden restringir gravemente sus derechos fundamentales (incluidos el derecho a la autonomía, al acceso a la justicia, a la propiedad y a la libertad de circulación), posiblemente contradiciendo la [*Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*](#), de la que son parte la UE y todos sus Estados miembros. Además, estos problemas dan lugar a una protección discontinua a través de las fronteras de la UE y afectan a la salud y el bienestar de los adultos en cuestión, causándoles un gran sufrimiento psicológico, al tiempo que perpetúan las desigualdades. En la

situación actual, estos problemas también afectan a las autoridades públicas y a los órganos jurisdiccionales, que sufren una carga de trabajo adicional y una mayor complejidad jurídica en estos casos.

1.2. ¿Qué se pretende conseguir?

El **objetivo general** de la acción de la UE sería proteger los derechos, en particular los derechos fundamentales de los adultos vulnerables. Esto se lograría a través de los siguientes **objetivos específicos**: i) aumentar la seguridad jurídica del público en general y de las autoridades públicas implicadas; ii) facilitar el reconocimiento transfronterizo de las medidas de protección y de los poderes de representación; y iii) hacer que los procesos sean más rápidos y menos costosos.

2. SOLUCIONES

2.1. ¿Cuáles son las opciones posibles para alcanzar los objetivos?

Sobre la base del artículo 81, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la adopción de medidas relativas a asuntos transfronterizos en materia civil y mercantil, la UE tiene competencia para actuar en relación con los problemas anteriormente descritos que sufren los adultos en asuntos transfronterizos.

Se han estudiado las siguientes opciones de actuación:

- **Opción 1:** Escenario de base
- **Opción 2:** Una decisión del Consejo por la que se obligaría a los Estados miembros a adherirse al Convenio en un plazo determinado
- **Opción 3:** Un reglamento de la UE sobre la protección de los adultos
- **Opción 4:** Una combinación de las opciones 3 y 4 (una decisión del Consejo y un reglamento de la UE).

2.2. ¿Cuál es la opción preferida?

La opción preferida es la n.º 4, que es la única opción que aborda plenamente los problemas que surgen en casos transfronterizos. Esta opción permitiría la adopción de: i) un conjunto común de normas (basadas en las disposiciones del Convenio de La Haya sobre protección de los adultos) aplicables a todos los Estados miembros y (a través del propio Convenio) también a otros Estados contratantes del Convenio fuera de la UE; y ii) normas que permitan una cooperación moderna, simplificada y más estrecha dentro de la UE, sobre la base del principio de confianza mutua. Se crearía un certificado de representación europeo, que serviría de documento único que acreditaría la facultad de representar a un adulto en el extranjero tanto ante las autoridades públicas como ante los agentes no judiciales y, de este modo, ayudaría a garantizar que la protección concedida en un Estado miembro sobre la base de una medida de protección o de un poder de representación confirmado se respetara en el extranjero. La cooperación en este ámbito se digitalizaría y se reducirían las barreras lingüísticas.

3. REPERCUSIONES DE LA OPCIÓN PREFERIDA

3.1. Ventajas de la opción preferida

La adopción de normas comunes y una cooperación más estrecha dentro de la UE garantizarían la continuidad del apoyo a los adultos vulnerables en situaciones transfronterizas a todos los efectos.

Garantizaría la igualdad de acceso a la justicia, la administración de sus bienes o activos en el extranjero y la continuidad de su atención médica. Además, el reconocimiento de las disposiciones previas (poderes de representación) salvaguardaría su autonomía y evitaría la necesidad de acudir a los tribunales. La opción elegida tendría por lo tanto una repercusión positiva en la **protección de los derechos fundamentales de los adultos vulnerables** en situaciones transfronterizas, así como otras **repercusiones jurídicas positivas**. La opción 4 sería la más eficaz para abordar los problemas de inseguridad jurídica, los procesos largos y costosos y la falta de reconocimiento de las medidas de protección y los poderes de representación en el extranjero. Por lo tanto, esta opción permitiría alcanzar mejor los objetivos de la iniciativa.

La opción preferida también tendría una repercusión **social positiva**, ya que beneficiaría a los adultos vulnerables en términos de bienestar, salud, inclusión e igualdad.

Mediante la adopción de normas comunes de la UE, la opción preferida **simplificaría y aceleraría los procedimientos**. Permitiría un ahorro significativo de tiempo y una reducción de costes e inconvenientes tanto para los adultos en situaciones transfronterizas como para las autoridades públicas de los Estados miembros. La reducción total en costas procesales de la opción 4 se estimó entre 2 400 y 2 500 millones EUR.

Los efectos macroeconómicos y medioambientales de la opción preferida no serían significativos.

3.2. Costes de la opción preferida

La opción preferida no generaría ningún coste para los adultos vulnerables en situaciones transfronterizas.

Los costes que la opción preferida generaría para los Estados miembros serían moderados y se verían ampliamente compensados por el aumento de la eficiencia (reducción de costes generada por la simplificación de los procedimientos) en el marco de la opción preferida.

3.3. Subsidiariedad y complementariedad de las acciones a nivel de la UE

Las divergencias en las normas de los Estados miembros aplicables a los casos transfronterizos y la falta de cooperación entre las autoridades generan inseguridad jurídica, procesos largos y costosos y falta de reconocimiento de las medidas de protección y los poderes de representación. Estos problemas requieren la adopción de normas comunes y no pueden resolverse mediante acciones separadas en los Estados miembros. Por consiguiente, los objetivos de la iniciativa se alcanzarían mejor a nivel de la UE, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

La propuesta respeta igualmente el principio de proporcionalidad. Al conectar los sistemas jurídicos, la iniciativa solo resolvería dificultades en situaciones transfronterizas y no interferiría con la competencia de los Estados miembros para adoptar legislación sustantiva nacional sobre la protección de los adultos, como el tipo de medidas disponibles, la existencia, el alcance y la modificación de los poderes de representación, y las normas procesales aplicables al modo de ejercicio o ejecución de la protección. La legislación no iría más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la iniciativa.