



Consejo de la
Unión Europea

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

10136/23

**Expediente interinstitucional:
2023/0170 (NLE)**

**JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	1 de junio de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 281 final
Asunto:	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 – COM(2023) 281 final.

Adj.: COM(2023) 281 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 31.5.2023
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La UE aspira a crear, mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garanticen la libre circulación de personas, el acceso a la justicia y el pleno respeto de los derechos fundamentales.

Este objetivo debe incluir también la protección transfronteriza de los adultos que, por una disminución o insuficiencia de sus facultades personales, no están en condiciones de velar por sus intereses («adultos»). Un adulto es una persona que haya alcanzado la edad de dieciocho años.

El número de adultos en estas situaciones en la UE va en aumento debido al envejecimiento de la población y a la incidencia asociada de enfermedades relacionadas con la edad, así como al creciente número de personas con discapacidad. En función de la legislación nacional del Estado miembro en el que residan, pueden ser objeto de una medida de protección adoptada por un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa, o ser ayudados por un tercero que hubieran designado previamente (mediante «poderes de representación») para cuidar de sus intereses.

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.

En estas situaciones transfronterizas, los adultos se enfrentan a las normas complejas y a veces contradictorias de los Estados miembros. Dichas normas determinan qué órgano jurisdiccional u otra autoridad es competente para adoptar medidas de protección, 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. Esto da lugar a situaciones en las que los adultos, 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 siga siendo eficaz 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.

El 13 de enero de 2000, bajo los auspicios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado («HCCH»), la organización intergubernamental cuyo objetivo es «trabajar en la unificación progresiva de las normas de Derecho internacional privado»¹, se adoptó el Convenio sobre la protección internacional de los adultos (en adelante, «Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos» o «Convenio»). El Convenio establece un amplio conjunto de normas sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas de protección, así como disposiciones sobre la ley aplicable a los poderes de representación que les dan efecto en contextos transfronterizos. También establece mecanismos de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados contratantes y las autoridades centrales de dichos Estados.

¹ Artículo 1 del [Estatuto](#) de la Conferencia de La Haya.

Este Convenio se considera en general un instrumento de Derecho internacional privado eficiente y flexible que es adecuado para los fines perseguidos a escala mundial. El reciente trabajo realizado en el marco de la Comisión Especial sobre el funcionamiento práctico del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos² proporcionará próximamente herramientas útiles a los profesionales para su correcta aplicación, como un manual práctico.

Sin embargo, solo doce Estados miembros de la UE son actualmente parte en dicho Convenio³. La ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y la adhesión al mismo por parte de todos los Estados miembros es un objetivo antiguo de la UE.

Desde 2008, el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos ha sido explícitamente refrendado por el Consejo de la Unión Europea⁴, el Parlamento Europeo⁵ y la Comisión Europea⁶. La amplia ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos por parte de los Estados miembros y otros países es esencial para su funcionamiento eficaz. El Parlamento ha apoyado activamente la ratificación del Convenio por todos los Estados miembros, así como una posible iniciativa legislativa de la UE para complementarlo.

Del 5 al 8 de diciembre de 2018, la Comisión y la Conferencia de La Haya organizaron una conferencia internacional conjunta para promover la ratificación del Convenio de La Haya

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884> (solo disponible en inglés).

³ Bélgica, Chequia, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Chipre, Letonia, Malta, Austria, Portugal y Finlandia.

⁴ En las Conclusiones del Consejo «Protección jurídica de adultos vulnerables» [14667/08 (Presse 299), 24.10.2008], el Consejo invitaba a los Estados miembros que aún no lo hubieran hecho «a que inicien lo antes posible o prosigan activamente los procedimientos de firma o ratificación [...]» del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos e invitaba a los Estados miembros «que todavía estén en proceso de consultas internas [con respecto a la adhesión al Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos] a que lleven a cabo estas consultas cuanto antes». Además, en sus conclusiones sobre el «Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», adoptadas en 2009, el Consejo Europeo expresó el deseo de que los Estados miembros se adhirieran al Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos «lo antes posible».

⁵ Véase «Protección jurídica de los adultos: implicaciones transfronterizas» [P6_TA (2008) 0638], Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2008, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la protección jurídica de los adultos: implicaciones transfronterizas (2008/2123 (INI)) (2010/C 45 E/13). En sus puntos 1 a 4, la Resolución pedía que los Estados miembros ratificaran el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y solicitaba a la Comisión que presentara una propuesta legislativa para reforzar la cooperación entre los Estados miembros, que resumiera los problemas y las mejores prácticas en relación con el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y que evaluara la posible adhesión de la Comunidad Europea [Unión Europea] en su conjunto al Convenio. Cabe señalar que en la Resolución del Parlamento de 2008 se pedía a la Comisión que presentara una propuesta «en cuanto se haya adquirido suficiente experiencia con el funcionamiento del Convenio». El 1 de junio de 2017, el Parlamento Europeo aprobó otra Resolución en la que pedía a los Estados miembros que firmaran y ratificaran el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y que fomentaran la autodeterminación de los adultos mediante la introducción en su Derecho interno de una legislación sobre los mandatos por incapacidad.

⁶ Ver la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo», Bruselas, 20.4.2010, COM(2010) 171 final. El apartado 13 del plan de acción de 2010 para la aplicación del Programa de Estocolmo, en el epígrafe «Convivencia en un espacio de respeto de la diversidad y protección de los más vulnerables», se refiere a la adhesión de los Estados miembros de la Unión Europea al Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos.

sobre la protección de los adultos y examinar las posibles deficiencias que requerirían nuevas medidas⁷.

El 3 de mayo de 2021, los ministros de Justicia de Chequia, Francia y Eslovenia escribieron a la Comisión para pedirle que acelerara los trabajos preparatorios de la iniciativa legislativa.

En junio de 2021, se adoptaron Conclusiones del Consejo⁸ en las que, entre otras cosas, se invitaba a los Estados miembros a ratificar lo antes posible el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y se instaba a la Comisión a considerar la posible necesidad de un marco jurídico dentro de la UE para facilitar la circulación de medidas de protección y a presentar, en caso necesario, propuestas legislativas.

En 2021 y 2022, las Presidencias portuguesa, francesa y checa organizaron diversos actos para sensibilizar sobre esta cuestión.

A pesar de estas actividades, el ritmo de ratificación del Convenio sigue siendo demasiado lento. En algunos Estados miembros, el proyecto de ley de ratificación lleva años tramitándose en el Parlamento o no ha sido presentado por el Gobierno a pesar de la conclusión de los trabajos preparatorios. Otros Estados miembros están aplicando parcialmente el Convenio en la práctica (en particular, las normas sobre competencia y ley aplicable) sin tomar ninguna iniciativa para ratificar formalmente el Convenio. Esto implicaría el nombramiento de una autoridad central para hacer efectiva la cooperación entre los Estados contratantes.

En este contexto, la Comisión ha decidido presentar una iniciativa destinada a autorizar a los Estados miembros que aún no son partes en el Convenio a ratificarlo o a adherirse a él. Esta iniciativa se incluye en el programa de trabajo de la Comisión para 2022: «*Propondremos asimismo medidas para [...] reforzar la cooperación judicial en materia de protección de adultos vulnerables en situaciones transfronterizas*».

Dado que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos está abierto a la firma y ratificación de los Estados que eran miembros de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado el 2 de octubre de 1999⁹ (artículo 53 del Convenio), los siguientes Estados miembros tendrán que firmar y ratificar el Convenio: Bulgaria, España, Croacia, Hungría, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia. Por el contrario, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Polonia solo tendrán que ratificar el Convenio, puesto que ya lo han firmado. Lituania tendrá que adherirse al Convenio, ya que es miembro de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado desde el 23 de octubre de 2001.

⁷ Conferencia conjunta CE-HCCH sobre la protección transfronteriza de adultos vulnerables, Bruselas, 5-7 de diciembre de 2018, (solo disponible en inglés) <https://www.hcch.net/es/news-archive/details/?varevent=654>.

⁸ [Conclusiones del Consejo sobre la protección de los adultos vulnerables en el conjunto de la Unión Europea](#) (7 de junio 2021).

⁹ Artículo 53:

1. El Convenio estará abierto a la firma de los Estados que fueran miembros de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado cuando se celebró su decimoctava sesión.
2. Será ratificado, aceptado o aprobado y los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos, depositario del Convenio.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Actualmente no existe legislación de la UE sobre la protección transfronteriza de los adultos. Sin embargo, la presente propuesta es parte de un paquete en el que se incluye la propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las medidas, los documentos públicos y los poderes de representación y la cooperación en materia civil relativa a la protección de los adultos. La propuesta prevé la aplicación en los Estados miembros de algunas de las normas del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y establece normas complementarias para facilitar una cooperación aún más estrecha en este ámbito dentro de la UE.

La presente propuesta se refiere a la ratificación y la adhesión de los Estados miembros que aún no son parte en el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos, que es el único instrumento internacional que aborda cuestiones de Derecho internacional privado relativas a la protección transfronteriza de los adultos.

Ambas propuestas son de Derecho internacional privado, un ámbito bien desarrollado dentro de la UE. En efecto, desde 2000, la UE ha adoptado una serie de actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusiones transfronterizas. Sin embargo, ninguno de estos actos rige los aspectos transfronterizos de la capacidad de obrar de las personas¹⁰ o la protección de los adultos que, por una disminución o insuficiencia de sus facultades personales¹¹, no estén en condiciones de velar por sus intereses.

El Reglamento propuesto se aplicaría en los Estados miembros, mientras que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos sería aplicable en relación con los países no pertenecientes a la UE que son partes contratantes del Convenio. Teniendo en cuenta que los adultos pueden tener intereses jurídicos tanto en Estados miembros como en otros Estados (por ejemplo, tener bienes o vínculos personales en esos países), un marco de Derecho internacional privado coherente aplicable a la protección de los adultos tanto en la UE como en los países no pertenecientes a la UE que son parte en el Convenio es crucial para garantizar la protección de los adultos en situaciones internacionales.

Ambas propuestas son por lo tanto complementarias entre sí y, por este motivo, se presentan conjuntamente.

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

La UE y sus Estados miembros son partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD), que, desde su adopción en 2006, es el fundamento internacional de los derechos de las personas con discapacidad.

El artículo 3, letra c), del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos contiene disposiciones que supuestamente favorecen o autorizan las medidas de toma de decisiones sustitutivas (principalmente debido a la utilización de los términos «tutela», «curatela» e «instituciones análogas»). Se ha planteado la cuestión de si esto podría favorecer o permitir el reconocimiento de medidas que establezcan decisiones sustitutivas en lugar de decisiones apoyadas, y si vulneraría el derecho a la autonomía y la igualdad de los adultos.

¹⁰ La única excepción es una norma sobre la capacidad de las personas físicas en el contexto de las obligaciones contractuales transfronterizas en materia civil y mercantil establecida en el artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I).

¹¹ Artículo 1, apartado 1, del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos.

La coherencia y complementariedad del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos con los derechos establecidos en la CNUDPD se ha reconocido en varias ocasiones, por ejemplo, en las conclusiones y recomendaciones (conclusiones 2 y 3) adoptadas en la mencionada Conferencia conjunta CE-HCCH de 2018¹².

El Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos es un instrumento de Derecho internacional privado. Es neutral desde el punto de vista del Derecho material, ya que no prescribe ningún tipo de medidas, y, en su preámbulo, sitúa el interés del adulto y el respeto de su dignidad y autonomía como consideraciones primordiales. Al facilitar la cooperación transfronteriza y eliminar los obstáculos jurídicos y prácticos, promueve algunos objetivos importantes de la CNUDPD. Entre ellos figuran los del artículo 12, sobre la igualdad de reconocimiento ante la ley, y del artículo 32, sobre la cooperación internacional, para los que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos establece un sistema de autoridades centrales.

Además, no todas las personas con discapacidad son adultos que necesitan protección transfronteriza tal y como los define el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos, sino solo aquellas que no estén en condiciones de velar por sus intereses personales o financieros. Inversamente, no todos los adultos cuyas facultades psicosociales se ven mermadas son personas con discapacidad.

También cabe recordar que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), en su informe de 2015 sobre la aplicación de la CNUDPD en la UE, expresó su preocupación por los obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad cuando se trasladan de un Estado miembro a otro. El Comité recomendó que la UE «adopte medidas inmediatas para garantizar que todas las personas con discapacidad y sus familias puedan disfrutar de su derecho a la libertad de desplazamiento en igualdad de condiciones con las demás»¹³.

El relator especial de las Naciones Unidas encargó un estudio jurídico sobre los derechos de las personas con discapacidad¹⁴ y el relator especial sobre los derechos de las personas con discapacidad y el experto independiente en el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas de edad avanzada realizaron una declaración conjunta¹⁵. Dichas iniciativas han aclarado la cuestión al concluir que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos deja margen suficiente para la interpretación y las mejoras prácticas y puede evolucionar para reflejar la modernización de las legislaciones nacionales. El relator especial recuerda que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos contiene provisiones que evitan todo conflicto con la CNUDPD y que ambos instrumentos pueden y deben complementarse. La UE y todos sus Estados miembros deben utilizar el margen

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/doc/publications-and-publications/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf) (solo disponible en inglés).

¹³ Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁴ Estudio [Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the 2007 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) (Interpretando el Convenio de La Haya sobre la protección internacional de los adultos de 2000 de manera coherente con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2007) (solo disponible en inglés).

¹⁵ [Joint statement by the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn, and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults](#) [Declaración Conjunta del relator especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Gerard Quinn, y del experto independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas mayores, Claudia Mahler: Reflexiones sobre el Convenio de La Haya (2000) sobre la Protección Internacional de los Adultos] (solo disponible en inglés), 8 de julio de 2021.

disponible para la interpretación de modo que se garantice el cumplimiento de la citada Convención.

Al aplicar el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos, los Estados contratantes que también son partes en la CNUDPD están obligados a respetar la CNUDPD y los principios establecidos en ella. También es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que los convenios internacionales forman parte del Derecho de la Unión, por lo que su aplicación debe respetar el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión¹⁶.

En marzo de 2021, la Comisión adoptó la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030¹⁷, que aborda en concreto la cuestión de «mejorar el acceso a la justicia, la protección social, la libertad y la seguridad» para las personas con discapacidad. Para lograr este resultado, entre las diversas iniciativas se afirma explícitamente que «la Comisión trabajará con los Estados miembros para aplicar el Convenio de La Haya de 2000 sobre la protección internacional de los adultos vulnerables en consonancia con la CDPD, en particular a través de un estudio sobre la protección de los adultos vulnerables en situaciones transfronterizas, especialmente de aquellos con discapacidad intelectual, con vistas a allanar el terreno para su ratificación por todos los Estados miembros»¹⁸.

El estudio jurídico de la Comisión se llevó a cabo en 2021¹⁹ y, entre otras cosas, llegó a la conclusión de que la ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos por parte de todos los Estados miembros abordaría algunos de los problemas relacionados con las importantes lagunas e incoherencias que existen en la protección transfronteriza de los adultos.

Una vez adoptada la presente Decisión por el Consejo, el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos formará parte del Derecho de la Unión. Por lo tanto, puede ser interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la luz de los principios generales de la UE —la salvaguardia de la libre circulación de personas, el acceso a la justicia y el pleno respeto de los derechos fundamentales— y de la CNUDPD.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La presente propuesta se refiere a la autorización a determinados Estados miembros a ratificar o adherirse a un convenio internacional en interés de la UE. La cooperación judicial en materia civil y mercantil se rige por el artículo 81 del TFUE, que por lo tanto constituye la base jurídica de la competencia de la UE en ese ámbito. Por lo tanto, la base jurídica aplicable es el artículo 218, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»), leído en relación con la base jurídica sustantiva del artículo 81, apartado 2, del TFUE.

El artículo 81, apartado 3, del TFUE no es aplicable porque la protección transfronteriza de los adultos no es una cuestión de Derecho de familia.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el auto de 9 de noviembre de 2021, Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle Dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl, C-255/20, apartado 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030](#).

¹⁸ Véase el apartado 5.1 de la Estrategia.

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#) [Estudio sobre la protección jurídica transfronteriza de los adultos vulnerables en la Unión (solo disponible en inglés)], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (europa.eu).

El concepto de «Derecho de familia» en el sentido del artículo 81, apartado 3, del TFUE debe interpretarse de manera autónoma con independencia de la definición establecida en la legislación nacional de los Estados miembros.

Hasta ahora, la legislación de la UE ha interpretado el concepto de manera bastante estricta y lo ha limitado a las normas que regulan las relaciones familiares, como las cuestiones matrimoniales, las responsabilidades parentales o las obligaciones alimenticias.

No es infrecuente que los adultos vulnerables se beneficien de la protección proporcionada por los miembros de la familia. En algunos Estados miembros, la protección jurídica de los adultos vulnerables se atribuye, por mandato legal, al cónyuge o a los miembros de la familia. Sin embargo, la familia del adulto, si la tiene, no es más que una de las maneras de asegurar la protección. La implicación de los miembros de la familia no es un requisito necesario ni un elemento regido por el Derecho internacional privado. En cambio, la preocupación fundamental en la protección de los adultos es el apoyo prestado y la garantía de los derechos del adulto a la dignidad, la autodeterminación, la no discriminación y la inclusión social, independientemente de sus vínculos familiares.

Cabe señalar que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos no contiene ninguna referencia a las relaciones familiares (como «progenitor», «hijos» o «cónyuge»), al contrario de lo dispuesto en los Reglamentos relativos al Derecho de familia.

El Reglamento propuesto complementará el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos e incorporará algunas de sus normas, en particular las relativas a la competencia internacional y la ley aplicable, haciéndolas directamente aplicables en los Estados miembros.

Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia consolidada del TJUE, existe el riesgo de que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos pueda afectar o alterar el ámbito de aplicación del Reglamento propuesto.

El alcance de las normas de la Unión puede verse afectado o alterado por compromisos internacionales cuando estos pertenezcan a un ámbito ya cubierto en gran medida por esas normas o a la luz de la evolución previsible del Derecho de la Unión, como en el presente asunto²⁰.

Por lo tanto, la Unión dispone de competencia exclusiva en relación con el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del TFUE.

La UE puede por lo tanto autorizar a los Estados miembros a convertirse en parte del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos o a seguir siéndolo.

Dado que solo los Estados pueden ser parte en el Convenio, que no contiene una cláusula que permita a la UE convertirse en parte, los Estados miembros pueden ratificarlo y adherirse a él actuando en interés de la Unión, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²¹.

²⁰ Véase, en particular, el dictamen 1/13, apartados 73 y 74, y la jurisprudencia citada.

²¹ Dictamen 1/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, apartado 44, y jurisprudencia citada.

En 2008 ya se emprendió una iniciativa similar para autorizar a determinados Estados miembros a ratificar el Convenio de la Conferencia de La Haya de 1996, sobre la protección de los niños²², o adherirse a él.

De conformidad con el Protocolo n.º 21, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las medidas adoptadas en el ámbito de la justicia no son vinculantes para Irlanda, ni se aplican en este país. No obstante, una vez presentada una propuesta en este ámbito, Irlanda puede notificar su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida y, una vez adoptada, puede notificar su deseo de aceptarla.

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 ella ni sujeta a su aplicación.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta está redactada en consonancia con las Decisiones del Consejo ya adoptadas por las que se autoriza a los Estados miembros a adherirse a un convenio internacional. No va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de una acción coherente de la UE en materia de protección transfronteriza de los adultos, garantizando que los Estados miembros que aún no son partes en el Convenio lo ratifiquen o se adhieran a él en un plazo determinado.

También se entiende que los Estados miembros conservan su competencia en lo que respecta a la adopción de normas de Derecho sustantivo para la protección de los adultos.

La propuesta, por lo tanto, respeta el principio de subsidiariedad.

- **Elección del instrumento**

Dado que la propuesta se refiere a un acuerdo internacional que determinados Estados miembros deben ratificar o al que deben adherirse en interés de la Unión, el único instrumento aplicable es una decisión del Consejo, de conformidad con el artículo 218, apartado 6.

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 presente propuesta, junto con la propuesta paralela de Reglamento sobre el mismo asunto, estuvo precedida de consultas amplias y exhaustivas con las partes interesadas.

La **consulta pública abierta**²³ y la **convocatoria de datos**²⁴ se llevaron a cabo a principios de 2022. La mayoría de los encuestados, incluidos los Estados miembros y las organizaciones

²² Decisión del Consejo, de 5 de junio de 2008, por la que se autoriza a algunos Estados miembros a ratificar o adherirse, en interés de la Comunidad Europea, al Convenio de La Haya de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y medidas de protección de los niños, y por la que se autoriza a algunos Estados miembros a formular una declaración sobre la aplicación de las normas internas correspondientes del Derecho comunitario, DO L 151 de 11.6.2008, p. 36.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults_es

profesionales que representan a los abogados y a los notarios, apoyaron una iniciativa de la UE que obligue a los Estados miembros a ratificar el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y pidieron un instrumento de la UE que completara el Convenio. Una ONG (una organización central para la protección de los derechos de las personas con discapacidad) expresó su preocupación por los derechos fundamentales de los adultos si un instrumento de la UE favoreciera la circulación de resoluciones que pudieran vulnerar las disposiciones de la CNUDPD o los derechos fundamentales de los adultos con discapacidad. Se trata de una cuestión recurrente relativa a la relación entre la CNUDPD y el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos, que se ha abordado en el estudio y en la Declaración Conjunta mencionados en las notas a pie de página 14 y 15.

Como parte de la estrategia de consulta, el 29 de septiembre de 2022 se organizó una **reunión informal en línea con las partes interesadas**. Además, el 27 de octubre de 2022, la Comisión organizó una **reunión en línea con expertos de los Estados miembros** para facilitar información sobre la iniciativa sobre la protección de los adultos e intercambiar puntos de vista iniciales.

Por último, se consultó a la **Red Judicial Europea en materia civil y mercantil (REJECIV)** sobre su posible papel en una futura iniciativa en una reunión celebrada los días 7 y 8 de noviembre de 2022.

En resumen, se apreciaron un fuerte apoyo y reacciones generalmente positivas respecto al Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos en todas las actividades de consulta. Además, las consultas pusieron de manifiesto que la mayoría de las partes interesadas percibían una necesidad práctica de medidas adicionales a nivel de la UE y apoyaban tales medidas.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

En 2021 se llevó a cabo un **estudio jurídico**²⁵. Los autores del estudio llegaron a las siguientes conclusiones: i) existen importantes lagunas e incoherencias en la protección transfronteriza de los adultos vulnerables (normas sobre competencias, reconocimiento de poderes de representación, falta de seguridad jurídica y problemas prácticos para las autoridades); ii) la ratificación general del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos en la UE abordaría directamente algunos de estos problemas entre Estados miembros y con países no pertenecientes a la UE; y iii) un instrumento de la UE reforzaría aún más la protección de los adultos vulnerables, les facilitaría la vida y facilitaría también el trabajo de las autoridades responsables.

También se obtuvo asesoramiento especializado adicional sobre el tema de la protección transfronteriza de los adultos procedente del estudio del Parlamento Europeo que acompaña a su informe de iniciativa legislativa²⁶ (2016) y del informe del Instituto Europeo de Derecho²⁷ (2020).

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_es

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#) [Estudio sobre la protección jurídica transfronteriza de los adultos vulnerables en la Unión (solo disponible en inglés)], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (europa.eu).

²⁶ [Protection of Vulnerable Adults—European Added Value Assessment](#) [Protección de los adultos vulnerables, evaluación del valor añadido europeo (disponible únicamente en inglés)].

- **Evaluación de impacto**

En 2022 se llevó a cabo una evaluación de impacto para explorar las distintas opciones de acción disponibles en la UE para mejorar la protección transfronteriza de los adultos y evaluar su impacto.

Dado que la presente propuesta solo se refiere a la ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y a la adhesión al mismo por parte de determinados Estados miembros, en la propuesta de Reglamento que acompaña a la presente propuesta de Decisión se dará una explicación más detallada de las conclusiones de la evaluación de impacto. Conviene limitar aquí el análisis a la indicación de la elección final.

La elección final consiste en un reglamento que complemente el Convenio, así como la ratificación del Convenio y la adhesión al mismo por parte de los Estados miembros que aún no son partes. Ello garantizaría que haya normas de Derecho internacional privado adecuadas para la protección de los adultos en situaciones transfronterizas que sean aplicables no solo a escala de la UE, sino también entre los Estados miembros y los Estados no pertenecientes a la UE. También se espera que la ratificación por parte de todos los Estados miembros anime a más Estados no pertenecientes a la UE a adherirse al Convenio.

- **Derechos fundamentales**

El objetivo general de la acción propuesta es proteger los derechos fundamentales de los adultos en consonancia con el artículo 6 del TFUE, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la CNUDPD.

En situaciones transfronterizas, esto implicaría, en particular, evitar la expropiación o la denegación de acceso a la propiedad del adulto en el extranjero, garantizar el acceso a la justicia y garantizar la autodeterminación y la autonomía de los adultos.

Mediante la armonización de las normas de Derecho internacional privado, el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos conecta diferentes sistemas jurídicos para facilitar, dentro del ámbito de aplicación del Convenio, el respeto no discriminatorio de los derechos de los adultos, la protección de sus intereses y el ejercicio de su capacidad de obrar.

El preámbulo del Convenio refleja estos valores, afirmando que el respeto a la dignidad y la autonomía del adulto deben ser consideraciones primordiales. Estas prioridades se establecen igualmente en el preámbulo de la CNUDPD.

Con arreglo a las normas del Convenio, si una autoridad competente adopta una medida de protección en un Estado contratante, dicha medida debe seguir surtiendo efecto en otro Estado contratante, por ejemplo, si el adulto se traslada de un Estado contratante a otro. El Convenio incluye también garantías que permiten que una medida no sea reconocida o ejecutada si, por ejemplo, la medida hubiera sido adoptada por una autoridad cuya competencia no se basara o no estuviera de conformidad con alguno de los criterios establecidos en el Convenio, o si la medida fuera contraria al orden público del Estado requerido²⁸. En este contexto, el

²⁷ [*The protection of Adults in International Situations*](#) [La protección de los adultos en situaciones internacionales (documento en inglés)], [Informe del Instituto Europeo de Derecho](#).

²⁸ En el artículo 22 del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos se encuentra la lista de los motivos de que dispone una autoridad competente para denegar, de forma discrecional, el reconocimiento y la ejecución de una medida.

incumplimiento de los derechos fundamentales del adulto afectado por la medida podría justificar la denegación del reconocimiento.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La Decisión propuesta no tiene repercusiones presupuestarias para la Unión Europea.

5. OTROS ELEMENTOS

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

Dado que la propuesta solo se refiere a la autorización a determinados Estados miembros de la Unión Europea para ratificar el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos o adherirse a él, el seguimiento de su aplicación se dirige principalmente al respeto por parte de dichos Estados miembros del plazo para ratificar el Convenio o adherirse a él, de conformidad con la Decisión del Consejo.

No obstante, una vez que todos los Estados miembros sean partes en el Convenio, está previsto llevar a cabo varias acciones para dar a conocer el Convenio y garantizar su correcta aplicación. Además, se adoptarán posiciones coordinadas de la UE como parte de la preparación de futuras comisiones especiales sobre el funcionamiento de la Convención; esto permitirá a la UE supervisar la aplicación de este instrumento por parte de los Estados miembros.

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 81, apartado 2, en relación con su artículo 218, apartado 6, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo¹,

Considerando lo siguiente:

- (1) La Unión se ha fijado el objetivo de crear, mantener y desarrollar un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en el que se respeten plenamente los derechos fundamentales y en el que se garanticen la libre circulación de personas y el acceso a la justicia.
- (2) Para cumplir este objetivo, la Unión ha adoptado una serie de actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil con repercusiones transfronterizas. La Unión también es parte, por derecho propio o a través de sus Estados miembros actuando en interés de la Unión, en varios convenios internacionales en el mismo ámbito.
- (3) Sin embargo, no existe ningún acto jurídico de la Unión que regule la protección transfronteriza de los adultos que, debido a una disminución o insuficiencia de sus facultades personales, no estén en condiciones de velar por sus intereses, o que puedan necesitar que el apoyo en el ejercicio de su capacidad de obrar que se les proporcione en un Estado miembro continúe en toda la Unión.
- (4) Pueden surgir diversas dificultades para los adultos en situaciones transfronterizas, en particular cuando dichos adultos se trasladan a otro Estado miembro o cuando sean propietarios de bienes inmuebles u otros activos en otro Estado miembro. Pueden surgir dificultades, por ejemplo, cuando las medidas adoptadas en un Estado miembro con el fin de proteger a los adultos deban invocarse en otros Estados miembros, o cuando los poderes de representación otorgados por los adultos para ser ejercidos por sus representantes cuando los adultos no estén en condiciones de velar por sus intereses deban ser invocados posteriormente en el extranjero. Estas dificultades pueden tener graves consecuencias negativas para la seguridad jurídica en los negocios jurídicos transfronterizos y para los derechos y el bienestar de los adultos, así como para el respeto de su dignidad. En particular, pueden verse afectados negativamente los derechos fundamentales de los adultos, como el acceso a la justicia, el derecho a autodeterminación y a la autonomía y el derecho a la propiedad y a la libre circulación.

¹ DO C de , p. .

- (5) Son necesarias, por lo tanto, normas uniformes de Derecho internacional privado que regulen las situaciones transfronterizas para mejorar la protección de los derechos fundamentales de los adultos con disminución o insuficiencia de sus facultades personales. A nivel 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»), establece dichas normas. El Convenio establece normas sobre la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de medidas de protección de dichos adultos, sobre la ley aplicable a los poderes de representación y normas sobre la cooperación entre las autoridades competentes o las autoridades centrales de sus partes contratantes.
- (6) De conformidad con el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos, solo los Estados soberanos puede ser partes en él. Por este motivo, la Unión no puede celebrar dicho Convenio.
- (7) La ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos y la adhesión al mismo por parte de todos los Estados miembros es un objetivo antiguo de la Unión Europea.
- (8) A día de hoy, Bélgica, Chequia, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Chipre, Letonia, Malta, Austria, Portugal y Finlandia son partes en el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos. Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Polonia solo lo han firmado.
- (9) El [...], la Comisión presentó una propuesta de Reglamento relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las medidas, documentos públicos y poderes de representación y la cooperación en cuestiones civiles en materia de protección de los adultos (el «Reglamento propuesto»). La propuesta prevé la aplicación de algunas de las normas del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos entre los Estados miembros y establece normas complementarias para facilitar una cooperación aún más estrecha en este ámbito dentro de la UE. Las disposiciones del Reglamento propuesto se solapan y están estrechamente vinculadas con el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos.
- (10) Por este motivo, existe el riesgo de que el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos afecte o altere el ámbito de aplicación del Reglamento propuesto. Por lo tanto, el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos es competencia exclusiva de la Unión de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (11) Por consiguiente, el Consejo debe autorizar a los Estados miembros que aún no son partes en el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos a firmar o ratificar el Convenio o adherirse a él en interés de la Unión, en las condiciones establecidas en la presente Decisión. El Consejo debe autorizar igualmente a los Estados miembros que son parte en el Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos a seguir siéndolo.
- (12) La UE y todos los Estados miembros son parte en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad («CNUDPD»).
- (13) De conformidad con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la competencia para adoptar normas sustantivas y procesales en el ámbito de la protección de los adultos corresponde a los Estados miembros. En su calidad de partes contratantes de la CNUDPD, los Estados miembros deben garantizar que su legislación nacional sustantiva y procesal sobre el tratamiento de los adultos

sea coherente con las obligaciones en materia de derechos humanos previstas en la CNUDPD, incluyendo las medidas de «tutela» o «curatela» así como la incapacitación contempladas en el artículo 3 del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos.

- (14) Las disposiciones del Convenio de La Haya sobre la protección de los adultos deben ser aplicadas en consonancia con las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en la CNUDPD.
- (15) El incumplimiento de esta obligación también afectaría al reconocimiento y la ejecución por parte de los Estados miembros de las medidas adoptadas por terceros países.
- (16) [[De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.] O
- (17) De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado [, por carta de ...,] su deseo de participar en la adopción y aplicación de la presente Decisión.
- (18) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. El Consejo autoriza a los Estados miembros a convertirse en parte, o seguir siéndolo, en el Convenio de La Haya, de 13 de enero de 2000, sobre la protección internacional de los adultos (en lo sucesivo, «el Convenio»), en interés de la Unión, en las condiciones establecidas en el artículo 2.
2. El texto del Convenio se adjunta a la presente Decisión.

Artículo 2

Bulgaria, [Irlanda], España, Croacia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia adoptarán las medidas necesarias para depositar sus instrumentos de ratificación o adhesión en el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos, depositario del Convenio, a más tardar [24 meses después de la fecha de adopción de la presente Decisión].

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta