



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 8 de junio de 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Delegaciones
N.º doc. prec.:	8636/21
Asunto:	Conclusiones del Consejo sobre la protección de los adultos vulnerables en el conjunto de la Unión Europea

Se remite adjunto a las delegaciones las Conclusiones del Consejo sobre la protección de los adultos vulnerables en el conjunto de la Unión Europea aprobadas por el Consejo en su sesión celebrada el 7 de junio de 2021. Las Conclusiones se transmitirán para su publicación en el Diario Oficial.

**CONCLUSIONES DEL CONSEJO
SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS ADULTOS VULNERABLES
EN EL CONJUNTO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Introducción

En materia de Derecho civil

1. El Convenio de La Haya de 13 de enero de 2000 sobre Protección Internacional de los Adultos (en lo sucesivo, «Convenio de La Haya de 2000») dispone la protección en situaciones internacionales de los adultos que, debido a una alteración o insuficiencia de sus facultades personales, no están en condiciones de velar por sus intereses.
2. El 24 de octubre de 2008, el Consejo adoptó unas Conclusiones en las que:
 - a) se invitaba a los Estados miembros que estuvieran convencidos del interés de adherirse al Convenio de La Haya de 2000 a que iniciasen lo antes posible o prosiguiesen activamente los procedimientos de firma o ratificación del Convenio, y
 - b) se pedía a la Comisión que siguiera de cerca las experiencias que se realizasen en el marco de la aplicación del Convenio de La Haya de 2000, teniendo presentes las reflexiones pertinentes en el marco de la Conferencia de La Haya y del Consejo de Europa.

En estas Conclusiones también se señalaba que, en caso de ser necesario, en cuanto se adquiriera suficiente experiencia sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 2000, podría iniciarse la reflexión sobre la conveniencia de instaurar medidas adicionales a escala de la UE.

3. En su Resolución de 18 de diciembre de 2008, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que, en cuanto se hubiera adquirido suficiente experiencia con el funcionamiento del Convenio de La Haya de 2000, presentase una propuesta legislativa para reforzar la cooperación entre los Estados miembros y mejorar el nivel de reconocimiento y ejecución de las decisiones relativas a la protección de las personas mayores de edad, de las sentencias de incapacitación y de poderes de representación estables.
4. En 2009, el Programa de Estocolmo subrayó que debía evaluarse la necesidad de nuevas propuestas en relación con los adultos vulnerables teniendo cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Convenio de La Haya de 2000 por aquellos Estados miembros que fuesen parte en dicho Convenio o se adhirieran a él en el futuro, y animó a los Estados miembros a adherirse al Convenio cuanto antes.
5. La Resolución del Parlamento Europeo del 1 de junio de 2017 animó a los Estados miembros a firmar y ratificar el Convenio de La Haya de 2000 y promover la autodeterminación de los adultos mediante la introducción en su Derecho interno de una legislación sobre los mandatos por incapacitación. También dirigió recomendaciones a la Comisión sobre este tema, señalando que la protección de los adultos vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, requiere un conjunto completo de medidas específicas y focalizadas. Esta Resolución pedía a la Comisión que adoptase una propuesta de Reglamento con el objetivo de mejorar la cooperación entre los Estados miembros y garantizar el reconocimiento y la ejecución automáticos de las decisiones sobre la protección de los adultos vulnerables y de los mandatos por incapacitación.
6. Hasta la fecha, el Convenio de La Haya de 2000 ha sido ratificado por diez Estados miembros y firmado por otros seis¹.

¹ El cuadro sobre el estado de las adhesiones puede consultarse en <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. Como instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «CDPD»), de la que son parte tanto la UE como sus Estados miembros, define el concepto de personas con discapacidad en términos generales. La CDPD dio lugar a un cambio de paradigma con respecto a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, al afirmar que todas las personas con discapacidad deben disfrutar de capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás. Obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas pertinentes para apoyar a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Pese a que la CDPD se centra en las personas con discapacidad y no aborda la discapacidad desde una «perspectiva de vulnerabilidad», sino más bien con un enfoque basado en los derechos humanos, el Convenio de La Haya de 2000 debe aplicarse respetando plenamente la CDPD. La aplicación de estos dos instrumentos persigue el objetivo común de promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

En materia de Derecho penal

8. El Programa de Estocolmo también hizo especial hincapié en la consolidación de los derechos de las personas en los procesos penales y, en su punto 2.4, el Consejo Europeo celebró la adopción por parte del Consejo del Plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados; en este último, se invitó además a la Comisión a presentar las propuestas previstas, incluidas las relativas a las salvaguardias especiales para sospechosos o acusados que sean vulnerables (medida E).

9. Hasta la fecha, se han adoptado seis medidas sobre derechos procesales en los procesos penales en virtud del plan de trabajo, a saber, las Directivas 2010/64/UE (relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales), 2012/13/UE (relativa al derecho a la información en los procesos penales) y 2013/48/UE (sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad), así como las Directivas (UE) 2016/343 (por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio), 2016/800 (relativa a las garantías procesales de los menores —es decir, personas de menos de 18 años— sospechosos o acusados en los procesos penales) y 2016/1919 (relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención) del Parlamento Europeo y del Consejo; en la aplicación de estas Directivas deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de las personas vulnerables sospechosas o acusadas, en la medida en que tales necesidades se contemplen en ellas.
10. La Recomendación de la Comisión, de 27 de noviembre de 2013, relativa a las garantías procesales para las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales insta a los Estados miembros a fortalecer determinados derechos procesales de todas las personas vulnerables sospechosas o acusadas que no puedan comprender y participar eficazmente en un proceso penal debido a su edad, su condición mental o física o sus discapacidades. Por lo tanto, esta Recomendación concierne a los adultos vulnerables. No obstante, por su propia naturaleza, no prevé derechos ni obligaciones jurídicamente exigibles, y solo un Estado miembro ha notificado las medidas necesarias para dar efecto a la Recomendación.
11. En el punto 2.3.4 del Programa de Estocolmo se pedía a la Comisión y a los Estados miembros que prestaran especial atención a las víctimas de delitos. En vista de ello, el 10 de junio de 2011 el Consejo adoptó una Resolución sobre un Plan de trabajo para reforzar los derechos y la protección de las víctimas, en particular en los procesos penales.

12. La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo estableció normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, con el propósito de garantizar que las víctimas de delitos recibiesen información, apoyo y protección adecuados y pudiesen participar en los procesos penales. Dicha Directiva aspira a promover el derecho a la dignidad, a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y la seguridad, el respeto a la vida privada y familiar, el derecho a la propiedad, el principio de no discriminación, el principio de igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del menor, de los mayores y de las personas con discapacidad, así como el derecho a un juez imparcial. No afecta a las disposiciones de mayor alcance incluidas en otros actos normativos de la Unión Europea que abordan de una manera más concreta las necesidades específicas de categorías particulares de víctimas, como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos y menores víctimas de abusos sexuales, explotación sexual y pornografía infantil.
13. La primera Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025)² reconoce que para las víctimas más vulnerables, como las víctimas con discapacidad y de edad avanzada, es especialmente difícil enfrentarse a procesos penales y afrontar las secuelas del delito.
14. Los informes de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo en los que se evalúa la aplicación de la Directiva sobre los derechos de las víctimas³ y de la Directiva sobre la orden europea de protección⁴ muestran que es necesario seguir avanzando para aprovechar todo el potencial de estos instrumentos.

² COM(2020) 258 final de 24.6.2020.

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, COM (2020) 188 final de 11.5.2020.

⁴ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, COM(2020) 187 final de 11.5.2020.

Consideraciones del Consejo

Consideraciones generales

15. La Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2021-2030) trata de resolver las diversas dificultades a que se enfrentan las personas con discapacidad, incluidas las personas mayores con discapacidad, y pretende avanzar en la aplicación de todos los ámbitos de la CDPD, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. La Estrategia indica que la Comisión trabajará con los Estados miembros para aplicar el Convenio de La Haya de 2000 en consonancia con la CDPD.
16. La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 afecta a toda la sociedad, y de manera particular a los adultos que ya eran vulnerables.
17. El envejecimiento de la población es un fenómeno que afecta a nuestras sociedades, ya que el número y la proporción de personas mayores están aumentando en toda Europa.
18. Según las previsiones del informe *Ageing Report 2021* (Informe sobre el envejecimiento de 2021), publicado por la Comisión Europea el 20 de noviembre de 2020, la población total de la UE registrará una disminución a largo plazo, y su estructura de edad cambiará significativamente en las próximas décadas. Se prevé que la población de la UE disminuya de 447 millones de personas en 2019 a 424 millones en 2070, y que durante este período se produzca un drástico envejecimiento de la población de los Estados miembros debido a la dinámica de la fertilidad, la esperanza de vida y la migración. Se calcula que la edad mediana aumentará cinco años durante las próximas décadas.
19. Un número significativo de adultos se enfrenta a limitaciones: según Eurostat, se prevé que una quinta parte de la población de la UE tenga algún tipo de discapacidad de aquí a 2050. Muchos de estos adultos son o serán vulnerables y, a causa de los numerosos obstáculos que siguen existiendo para las personas con una discapacidad física o mental grave, no están o no estarán en condiciones de proteger sus propios intereses sin un apoyo adecuado.

20. Esta situación afecta a la capacidad jurídica de los adultos vulnerables, que se enfrentan a retos y dificultades para proteger sus derechos, defender sus intereses y acceder a la justicia, tanto en situaciones nacionales como transfronterizas. En situaciones transfronterizas, por ejemplo en el caso de los ciudadanos que residen en un Estado distinto del de su nacionalidad, estas dificultades existentes pueden verse agravadas por obstáculos adicionales relacionados con la lengua, la representación o el acceso al sistema judicial y a los servicios públicos en general.
21. Recordando las Conclusiones del Consejo de 2020 tituladas «Acceso a la justicia: aprovechar las oportunidades de la digitalización», en las que se abordan las necesidades de los adultos vulnerables en lo que respecta al acceso digital a la justicia, la protección de los derechos de estas personas requiere que se preste especial atención a seguir apoyando la mejora de sus competencias digitales y de su acceso a la información.
22. La libertad de residencia y la libertad de circulación de las personas en la UE son piedras angulares de la ciudadanía de la Unión, y la vulnerabilidad no debe ser un obstáculo para el pleno ejercicio de ningún derecho.
23. En el cambio de impresiones que mantuvieron durante su reunión informal de 29 de enero de 2021, los ministros de Justicia destacaron la importancia del Convenio de La Haya de 2000 como medio para reforzar la protección de los adultos vulnerables. Los ministros destacaron que, para empezar, habría que aumentar el número de ratificaciones por parte de los Estados miembros. También abordaron la posibilidad de reforzar el marco de la UE para facilitar la libre circulación de las decisiones sobre protección de los adultos vulnerables. En el ámbito del Derecho penal, los ministros subrayaron la necesidad de aplicar mejor el marco jurídico existente a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos por parte de los adultos vulnerables y su protección cuando son víctimas de delitos.

24. En la actualidad, en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, no existen normas de Derecho internacional privado relacionadas con la protección de los adultos vulnerables en situaciones transfronterizas que sean aplicables en el conjunto de la UE, y existen disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas de protección. La diversidad de normas sobre estas cuestiones podría perjudicar a los adultos vulnerables en el ejercicio de su derecho de libre circulación y residencia en el Estado miembro de su elección. También podría constituir un obstáculo para estos ciudadanos a la hora de obtener una protección adecuada en relación con la administración de sus bienes en un contexto transfronterizo.
25. El derecho de autodeterminación es un derecho fundamental, y los poderes de representación mediante los cuales un adulto ha tomado disposiciones con antelación para su cuidado o representación deben respetarse dentro de la UE.
26. El Convenio de La Haya de 2000 prevé medidas para la protección en situaciones internacionales de los adultos que, debido a una alteración o insuficiencia de sus facultades personales, no están en condiciones de velar por sus intereses. Este Convenio pretende evitar conflictos entre los sistemas jurídicos de las Partes contratantes en materia de competencia, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de las medidas para la protección de los adultos, al tiempo que garantiza la fuerza jurídica en todas las Partes contratantes de los poderes de representación expedidos en una de ellas y establece un mecanismo de cooperación administrativa entre las Partes.
27. Los adultos vulnerables pueden enfrentarse a importantes dificultades en un contexto transfronterizo dentro de la UE, por ejemplo cuando una decisión de designación de un representante emitida en un Estado miembro debe ser reconocida en otro Estado miembro, o cuando es necesario tomar disposiciones sobre los bienes inmuebles o las cuentas bancarias que estas personas tienen en el extranjero, en muchos casos para garantizar su propia subsistencia.

28. En la Conferencia de alto nivel sobre el tema «La protección de los adultos vulnerables en Europa – El camino a seguir», celebrada el 30 de marzo de 2021, algunos oradores destacaron que, si bien es importante adquirir experiencia y evaluar los resultados de la aplicación del Convenio de La Haya de 2000, la UE debería ser más ambiciosa e ir más allá en la labor de aproximación de las normas de Derecho internacional privado a fin de garantizar la protección efectiva de los adultos vulnerables sobre la base del principio de reconocimiento mutuo.

En materia de Derecho penal

29. El ejercicio cada vez más generalizado de los derechos de libre circulación y residencia también se refleja en el inevitable aumento del número de personas implicadas en procesos penales en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad.
30. Los adultos vulnerables sospechosos o acusados en procesos penales pueden experimentar una serie de dificultades que podrían obstaculizar el pleno ejercicio de sus derechos procesales y menoscabar el derecho a un juicio justo.
31. La UE y sus instituciones deben atender a los problemas y dificultades a los que se enfrentan los ciudadanos europeos para ejercer sus derechos, especialmente en situaciones transfronterizas, y garantizar un acceso pleno y efectivo a la justicia para todos los ciudadanos europeos.
32. En la Conferencia de alto nivel sobre el tema «La protección de los adultos vulnerables en Europa – El camino a seguir», celebrada el 30 de marzo de 2021, se destacó que deben existir garantías procesales para las personas vulnerables, para lo cual es necesario determinar y reconocer sus necesidades concretas, tenerlas en cuenta durante su participación en los procesos penales, y ofrecer apoyo para asegurarse de que los sospechosos y acusados comprendan plenamente la naturaleza del proceso y sus consecuencias y participen de forma efectiva en él, además de proteger a las personas vulnerables como víctimas.

Conclusiones

33. Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo considera que es necesario seguir trabajando para reforzar la protección de los adultos vulnerables dentro de la UE tanto en materia civil como penal.
34. En ese sentido, y subrayando la necesidad de evitar la duplicación de normas, insta a la Comisión y a los Estados miembros a que, en el marco de sus competencias y respetando el principio de subsidiariedad, adopten las siguientes medidas:

El Consejo pide a los Estados miembros:

En materia de Derecho civil y penal

- que utilicen, en la medida de lo posible, las oportunidades de financiación que brinda el presupuesto de la UE, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el programa «Justicia» y el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, a fin de definir de forma activa medidas relacionadas con la protección y la promoción de los derechos de los adultos vulnerables, también en el ámbito de las capacidades y la alfabetización digitales;

En materia de Derecho civil

- que promuevan un mayor conocimiento del Convenio de La Haya de 2000 en los órganos jurisdiccionales y entre los profesionales y todas las partes que intervienen en su aplicación, en particular mediante el intercambio de experiencias y la definición de buenas prácticas, en el caso de aquellos Estados miembros que ya son partes en dicho Convenio;
- que avancen en los procedimientos de ratificación del Convenio de La Haya de 2000, a fin de ultimar la ratificación lo antes posible, en particular de cara a la próxima reunión de la Comisión Especial sobre este Convenio organizada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, en el caso de aquellos Estados miembros que ya hayan comenzado tales procedimientos;
- que inicien lo antes posible o impriman impulso a las consultas nacionales sobre una posible adhesión al Convenio de La Haya de 2000, en el caso de los restantes Estados miembros;

- que se aseguren de que las medidas nacionales de protección de los adultos vulnerables son acordes a la CDPD;

En materia de Derecho penal

- que garanticen la correcta y plena aplicación de la Directiva 2010/64/UE, la Directiva 2012/13/UE, la Directiva 2013/48/UE, la Directiva (UE) 2016/343 y la Directiva (UE) 2016/1919, y compartan sus mejores prácticas, con especial atención a los adultos vulnerables;
- que pongan el máximo empeño en atender a la Recomendación de la Comisión, de 27 de noviembre de 2013, relativa a las garantías procesales para las personas vulnerables sospechosas o acusadas en procesos penales;
- que garanticen la aplicación correcta y plena de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo;
- que compartan sus mejores prácticas sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE, con especial atención a la creación de servicios integrados y específicos de apoyo especializado para las víctimas más vulnerables —ya sea en el marco de los servicios generales de apoyo a las víctimas o como servicios adicionales— (p. ej. servicios accesibles e inclusivos en materia de discapacidad), según lo establecido en la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025);
- que mejoren la utilización dentro de la UE de los mecanismos transfronterizos de protección de las víctimas, incluida la orden europea de protección⁵;
- que garanticen que los adultos vulnerables, ya sean sospechosos, acusados o víctimas, sean identificados con prontitud y que se evalúe adecuadamente su vulnerabilidad de forma que puedan ejercer de forma plena sus derechos en virtud del Derecho de la Unión, en consonancia con la CDPD.

⁵ Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.

El Consejo pide a la Comisión:

En materia de Derecho civil

- que evalúe posibles medidas para animar a otros Estados miembros a ratificar lo antes posible el Convenio de La Haya de 2000;
- que realice un estudio minucioso en el lleve a cabo una reflexión detenida sobre la manera en que la Unión Europea podría reforzar todavía más la protección de los adultos vulnerables en situaciones transfronterizas, evaluando pormenorizadamente las distintas posibilidades;
- que analice si la Unión Europea podría necesitar un marco jurídico para facilitar la libre circulación de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil sobre la protección de los adultos vulnerables, marco que podría incluir también poderes de representación, y que imprima impulso a los trabajos relativos a las directivas sobre tratamiento médico;
- que presente al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre los resultados del estudio, acompañado, en su caso, de propuestas legislativas;

En materia de Derecho penal

- que examine si es necesario reforzar, de manera global, las garantías procesales para los adultos vulnerables sospechosos o acusados en procesos penales, sobre la base de un estudio que permita reflexionar sobre cómo debería avanzar la Unión Europea en la protección de los adultos vulnerables en consonancia con la CDPD;
- que reflexione detenidamente sobre la necesidad de definir criterios uniformes y comunes para identificar a los adultos vulnerables en los procesos penales, teniendo en cuenta el hecho de que la vulnerabilidad puede atribuirse a una gran variedad de circunstancias y no tener necesariamente una única causa común;

- que tenga en cuenta las necesidades específicas de los adultos vulnerables a la hora de supervisar y garantizar la correcta y plena aplicación de la Directiva 2010/64/UE, la Directiva 2012/13/UE, la Directiva 2013/48/UE, la Directiva (UE) 2016/343 y la Directiva (UE) 2016/1919 antes mencionadas, en la medida en que estas se refieran a las necesidades específicas de las personas vulnerables sospechosas o acusadas;
 - que promueva la protección específica y especializada de los adultos vulnerables mediante oportunidades de financiación de la UE y campañas de sensibilización de la UE sobre los derechos de las víctimas, como se subraya en la Estrategia de la UE sobre los Derechos de las Víctimas (2020-2025); este apoyo y esta protección deben tener en cuenta la interseccionalidad de la victimización;
 - que tenga en cuenta las necesidades específicas de los adultos vulnerables a la hora de supervisar y garantizar la correcta y plena aplicación de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo; y
 - que establezca contactos con los Estados miembros para identificar buenas prácticas horizontales a este respecto.
-