

# Aproximación crítica a la propuesta europea sobre protección de adultos

## *A critical approach to the European proposal for a regulation on the protection of adults*

ANA FERNÁNDEZ-TRESGUERRES GARCÍA

*Notaria de Madrid*

*Académica de Número de la Real de Jurisprudencia  
y Legislación de España*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LÍNEAS GENERALES DEL FUTURO REGLAMENTO. 1. *La propia denominación del futuro Reglamento.* 2. *Su relación con el Convenio de Nueva York de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad.* 3. *El vínculo del Reglamento con el Convenio de la Haya de 2000.* 4. *Relación con otros instrumentos.* 5. *Ámbito de aplicación.* 6. *Ley aplicable.* 7. *El discutible régimen de Autoridades.* 8. *Elección de foro y competencia no exclusiva.* 9. *Reconocimiento de medidas.* 10. *Denegación del reconocimiento.* 11. *Colocación.* 12. *Poderes de representación.* 13. *En especial la referencia a Estados plurilegislativos.* III. DOCUMENTOS PÚBLICOS. IV. CERTIFICADO EUROPEO DE REPRESENTACIÓN. V. CREACIÓN E INTERCONEXIÓN DE REGISTROS DE PROTECCIÓN. VI. ACTOS DELEGADOS Y DIGITALIZACIÓN. VII. ALGUNAS CONCLUSIONES.

### RESUMEN

La propuesta de Reglamento sobre protección de adultos se integrará en el Derecho europeo en el nuevo ámbito del Derecho de la persona, que completa el Derecho de Familia y Sucesiones. Supone un indudable beneficio para la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea, tanto respecto de las medidas adoptadas por la

autoridad competente nacional (hoy Tribunal, comprensivo de autoridades judiciales y autoridades) junto a las Autoridades centrales, como en relación con las medidas voluntarias que la persona adulta adopte en previsión de una futura discapacidad. A la complejidad de la ley aplicable, establecimiento de autoridades, reconocimiento de las medidas y tratamiento de los documentos públicos, generalmente notariales, se unen dos problemas de fondo. El primero la geometría variable que crea la remisión en ocasiones en bloque, al Convenio de La Haya de 2000, sobre protección internacional de adultos y el segundo el cambio de paradigma que representa para el ejercicio de la capacidad jurídica, el Convenio de Nueva York de 2006, relativo a los derechos de las personas con discapacidad, que impiden la protección o la colocación del adulto con discapacidad. Se crea un certificado europeo de representación y se interconexionan los registros electrónicos nacionales sobre esta materia<sup>1</sup>.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho de la persona europeo. Convenio de La Haya de 2000. Convenio de Nueva York de 2006. Certificado europeo de representación. Interconexión de Registros.

### **ABSTRACT**

The proposal of Regulation on the protection of adults will be integrated into European Law in the new area of Personal Law, which complements Family and Inheritance Law. It represents an undoubted benefit for the free movement of people in the territory of the European Union, both with respect to the measures adopted by the national competent authority (actually, Court, comprising judicial authorities and authorities) together with the Central Authorities, and in relation to the voluntary measures that the adult adopts in anticipation of a future disability. Two underlying problems are added to the complexity of the applicable law, establishment of authorities, recognition of measures and treatment of public documents, generally notarial. The first, the variable geometry that creates the referral on occasions in block, to the 2000 Hague Convention on the international protection of adults and the second, the paradigm shift that the 2006 New York Convention represents for the exercise of legal capacity relating to the rights of people with disability, which prevent the protection or placement of the adult with disabilities. A European

---

1. En corrección de pruebas se plantea la supresión del capítulo VIII.

certificate of representation is created and national electronic records on this matter are interconnected.<sup>2</sup>

KEYWORDS: European Personal Law. Hague Convention 2000. New York agreement 2006. European certificate of representation.

## I. INTRODUCCIÓN

La anterior legislatura inició una nueva línea europea de trabajo fundada en la libre circulación de personas (trabajadores inicialmente) en el territorio de la Unión, más allá del Derecho de familia y del de sucesiones.

Así se aborda el Derecho de la persona, para lo que el TJUE ya había allanado el camino en sede de reconocimiento de la identidad (apellidos)<sup>3</sup> y reconocimiento a efectos limitados del matrimonio entre personas del mismo sexo<sup>4</sup>, así como la filiación<sup>5</sup>.

Respondiendo a estas nuevas orientaciones, la Comisión ha lanzado dos propuestas ambas en negociación. La primera es la propuesta de Reglamento relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo.

La propuesta se presentó el 7 de diciembre de 2022, y tiene como objetivo facilitar el reconocimiento de la filiación establecida en un Estado miembro (en algunos casos terceros Estados), introduciendo el instrumento del certificado de filiación europeo que pretende garantizar la circulación de la filiación en Europa. La negociación está estancada en el tratamiento de la maternidad subrogada. Para España máxime tras la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1.<sup>a</sup>-Pleno) de 4 de diciembre de 2024, que aplica el orden

2. In proofreading, the deletion of Chapter VIII is proposed.

3. Desde la sentencia (As. C-353/06 de 14 de octubre de 2008, *Grunkin y D.R Paul*) relativa al no reconocimiento del apellido adquirido en el Estado de nacimiento y residencia, en base a la normativa nacional en materia de determinación del apellido.

4. Sentencia de 6 de junio de 2018, *Coman y Hamilton* —Relu Adrian Coman y otros c. Inspectoratul General pentru Imigrări y otros— (Asunto C-673/16, de 5 de junio de 2018). Aunque los Estados miembros tienen libertad para autorizar o no el matrimonio homosexual, no pueden obstaculizar la libertad de residencia de un ciudadano de la Unión denegando a su cónyuge del mismo sexo, nacional de un Estado no miembro de la Unión, la concesión un derecho de residencia derivado en su territorio.

5. Relu Adrian Coman y otros c. Inspectoratul General pentru Imigrări y otros Sentencias *Pancharevo* (as. C-490/20, de 14 de diciembre de 2021) y *Rzecznik* (as. C-2/21, de 24 de junio de 2022).

público a los contratos de gestación subrogada, rechazando reconocer una sentencia de Estados Unidos.

La segunda propuesta a la que se refiere este trabajo, relativa a un 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 adultos, fue el 2 de junio de 2023, junto con una propuesta de adhesión de los Estados miembros que aún no lo han hecho al Convenio de La Haya de 13 de enero de 2000, sobre protección internacional de adultos<sup>6</sup>.

El Convenio de 2000, no es aceptado unánimemente por los Estados miembros y presenta —aunque sorprendentemente solo España, Malta y Croacia, se manifiesten en este sentido— evidentes problemas de coordinación con el Convenio de Nueva York de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad, que constituye la norma internacional de referencia en la materia y del que forman parte la propia Unión Europea y todos los Estados miembros.

La dificultad de abordar la propuesta de Decisión, tras una valoración inicial en las primeras reuniones de trabajo en el Consejo hizo que la negociación europea se centrara exclusivamente en la propuesta de Reglamento.

Hoy, dos años y medio después del inicio de su negociación, en los que no había sido presentado al Consejo JAI un informe de progreso sobre la futura norma —lo que da medida de la dificultad de avanzar en la materia— la Presidencia polaca logro —junio 2025— un acuerdo parcial, con una declaración contraria de España, en el JAI de junio de 2025,<sup>7</sup> en el texto aprobado por el Comité de representantes permanentes/Consejo<sup>8</sup>

El objeto y finalidad del Reglamento, a decir de su considerando 1 y genéricamente entendido, —pues el art. 1 matiza el ámbito de aplicación mediante la descripción de materias—, es regular en supuestos transfronterizos, la protección de adultos que, por una disminución o insuficiencia de sus facultades personales, no están en condiciones de proteger sus intereses.

6. Forman parte del Convenio en diciembre de 2024, 16 Estados. 13 de ellos Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Letonia, Malta, Portugal y R. Checa. Han firmado, pero no ratificado: Italia; Luxemburgo; Países Bajos y Rumanía. Además, son Estados participantes Mónaco, Reino Unido y Suiza.

7. Luxemburgo, 11 y 12 de junio 2025.

8. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9260-2025-INIT/es/pdf>

En particular, el Reglamento establece reglas en materia de competencia jurisdiccional, ley aplicable, reconocimiento y ejecución de medidas, aceptación de documentos públicos y cooperación entre (*Courts*), —nuevo concepto— que abarca Tribunales y autoridades competentes y las Autoridades Centrales.

La propuesta presenta —a día de hoy, siendo probable la supresión del capítulo VIII (interconexión de Registros) una estructura de XII Capítulos, —dejando aparte los considerandos que sufrirán variaciones y que, a diciembre de 2024, son 69—. Añade X formularios, con la finalidad de facilitar en los Estados miembros la circulación de las medidas y documentos representativos, así como el certificado e representación europeo que se crea<sup>9</sup>.

El texto de esta propuesta fue revisado por el doc. 11617/24, de 27 de junio de 2024 que modifica la redacción de los Capítulos I a V, incluidos sus considerandos y añade dos nuevos arts. 57 a y 59 a en el Capítulo XII, relativos a las lenguas y a los Estados plurilegislativos. El documento responde al trabajo de la Presidencia saliente belga y entrante, húngara, que dará paso a la polaca, el 1 de enero de 2025, iniciando un nuevo trio de Presidencias, con la danesa y chipriota.

En pruebas de esta publicación, son redactados de nuevo los Capítulos VI a XII y sus considerandos relevantes, por la presidencia entrante polaca junto a la saliente húngara. (DOC— 16995/24, de 18 de diciembre de 2024).

Se hará una mínima mención de las materias afectadas, en cuanto aún no han sido objeto de valoración por el grupo de trabajo.

## II. LÍNEAS GENERALES DEL FUTURO REGLAMENTO

Seguidamente se realizan unas observaciones, por materias, sobre los elementos esenciales del futuro Reglamento.

### 1. LA PROPIA DENOMINACIÓN DEL FUTURO REGLAMENTO

La denominación en la propuesta era *protección internacional de adultos*. Tras la modificación del texto de 2024 pasa a denominarse *Protección de adul-*

9. Capítulo I, ámbito de aplicación y definiciones; Capítulo II, Competencia; Capítulo III, Ley aplicable; Capítulo IV, Reconocimiento y ejecución de las medidas; Capítulo V, Documentos públicos; Capítulo VI, Cooperación; Capítulo VII, Certificado de representación europeo; Capítulo VIII, creación e interconexión de Registros de protección; Capítulo IX, Comunicación digital; Capítulo X, Protección de datos; Capítulo XI, Actos delegados; Capítulo XII, Disposiciones generales y finales.

tos, separándose del texto del Convenio e introduciendo una duda sobre su ámbito de aplicación, en cuanto la Unión Europea carece de competencias para establecer medidas exclusivamente internas en los Estados miembros. La normativa debe aplicarse siempre a las relaciones jurídicas que posean un elemento transfronterizo, en ocasiones universal. Así lo establece con claridad el considerando 1 del Reglamento— al referirse a su carácter transfronterizo —in cross-border cases— .

El título del Reglamento debería referirse al *apoyo a las personas adultas con discapacidad*, en situaciones transfronterizas.

## 2. SU RELACIÓN CON EL CONVENIO DE NUEVA YORK DE 2006 SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El Reglamento como el Convenio, es proteccionista con el adulto (mayor de 18 años) con discapacidad, por lo que no es acorde, pese a la insistencia en este sentido, a la Convención de Nueva York de 13 de diciembre de 2006.

Recordemos que España adaptó el art. 12 de la Convención de Nueva York de 13 de diciembre de 2006 por ley 8/2021, de 2 de junio, en la que se suprimió el procedimiento judicial de incapacitación y las medidas de apoyo no temporales, salvo las voluntarias como los poderes preventivos.

Las medidas procesales de apoyo se adoptan generalmente por el órgano judicial en expediente de jurisdicción voluntaria, salvo las voluntarias, generalmente ante Notario (poderes preventivos o instrucciones concretas).

El Presidente del Comité de derechos de las personas con discapacidad de la Naciones Unidas envió una carta en agosto de 2023 al Comité de Derecho Civil del Consejo de la Unión Europea observando que la propuesta del Reglamento no se ajusta al Convenio de 2006, especialmente el art. 21, relativo a la *colocación del adulto*, la referencia a figuras representativas y la inexistencia de consulta efectiva a las asociaciones de personas con discapacidad. Conminó a que la Unión Europea que es parte del Convenio, adopte nomas que implementen el Convenio.

## 3. EL VÍNCULO DEL REGLAMENTO CON EL CONVENIO DE LA HAYA DE 2000

La propuesta de Reglamento remite en gran parte de su articulado al Convenio de la Haya del 2000.

Esta remisión es perturbadora porque deslocaliza la normativa, asumiendo la Unión Europea normas que no son coherentes con el *acquis*, como ocurre en materia de reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, materia que no se aborda con la claridad debida.

Se considera un perjuicio para el funcionamiento del Reglamento, el vínculo indisoluble con el Convenio de la Haya de 2000 que establece. No ofrece ventajas y fuera de los Estados europeos, donde se ejerce una considerable presión para formar parte del Convenio, es muy escasa la participación de terceros Estados, precisando una actualización en atención a la falta de coordinación en su filosofía con la Convención de Nueva York de 2006, —como ha puesto de manifiesto la propia Comisión de las Naciones Unidas en el escrito señalado— por lo que se debería evitar la remisión *mutandis mutandi* al Convenio. En algún caso como el Capítulo III en bloque.

A causa de esta remisión no se ofrecen medidas adecuadas en el régimen de las autoridades, especialmente judiciales, ni en sede ley aplicable en materias relevantes para España como es su relación con el Derecho interregional. La reforma del texto por Doc. 11617/24 es insuficiente, manteniéndose la errónea sistemática, tomada del Convenio de La Haya de 2000, —y en general de los Convenios de la Conferencia— de situar las soluciones normativas a los Estados plurilegislativos en el Capítulo XII y no en el III, relativo a la ley aplicable.

La remisión en bloque —además de no ser cierta por las múltiples excepciones, crecientes según se avanza en la negociación— crea en la propuesta un problema de aplicación e interpretación de la norma europea, que debe realizar el TJUE y una geometría variable inadmisibles con otros Estados no participantes en el Convenio en cuanto se aplicará en defecto de Convenio la ley nacional así como con los Estados miembros no participantes Dinamarca y de momento, al menos Irlanda (aunque ha ratificado el Convenio de la Haya de 2000, el 6 de junio de 2024).

Este tema es muy evidente en materia de jurisdicción pues el Convenio en general remite a la ley nacional.

También, se produce una evidente separación entre los dos instrumentos en sede de digitalización. La digitalización prevista para la Justicia Civil por el Reglamento (UE) 2023/2844 es una línea distintiva del Derecho europeo, por más que en Comisiones especiales de la Conferencia se busque un acercamiento de sistemas, como ocurre en relación a los Convenios de La Haya de 1965 y 1970. Por lo tanto, ambos instrumentos se separarán inexorablemente.

#### 4. RELACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS

Falta una mención sobre la relación del Reglamento con otros instrumentos europeos, habitual en los instrumentos de la Justicia Civil. Debería aludirse al menos al Reglamento (UE) 2020/1784, *Notificaciones*; y al Reglamento (CE) 4/2009, alimentos. Este Reglamento, además, en su art. 69 hace referencia los Convenios, a los Acuerdos y convenios bilaterales o multilaterales, de los que sea parte uno o más Estados miembros.

En relación a la apostilla, el art. 57 establece que no se exigirá legalización ni formalidad análoga alguna en el contexto del presente Reglamento.

Si bien la supresión de legalización y apostilla es connatural a la norma europea y prevista en el ámbito del Convenio, para los Estados miembros participantes, la universalidad del Reglamento, no clarificada suficientemente, no debe excusar para terceros Estados de la legalización o apostilla, en los términos del Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1960, como se deduce del art. 58.

Un ejemplo es el Reglamento (EU) 2019/1111 (Bruselas II Ter), que detalla concretas relaciones con Convenios como el citado de apostilla.

El art. 58 en la línea de anteriores Reglamentos, —y en el ámbito del Art. 218 TFUE— establece que el presente Reglamento no afectará a la aplicación de los Convenios internacionales de los que sea parte uno o más Estados miembros, en el momento de la adopción del Reglamento, sobre materias reguladas en él.

Se puntualiza que, en lo que respecta a las relaciones entre los Estados miembros, primará el Reglamento sobre los Convenios celebrados exclusivamente entre dos o más Estados miembros, en la media en que dichos Convenios versen sobre las materias reguladas por el presente Reglamento.

El art. 59 se refiere a la relación del Reglamento con el Convenio de La Haya de 2000, en relación a los *Estados miembros o terceros en los que no se aplique el Reglamento*, creando una nueva y confusa geometría variable ya puesta de manifiesto<sup>10</sup>.

10. En relación al art. 7 del Convenio., competencia no exclusiva en relación al no ejercicio de la elegida por el adulto (aplicación del art. 5 y 6 del Convenio); transferencia de competencia prevista en el art. 8 del Convenio; aplicación del Capítulo V del Convenio, con respecto a las autoridades competentes y las autoridades centrales.

## 5. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El art. 1 se refiere al Objeto del Reglamento, desarrollando los concretos ámbitos de aplicación del mismo.

El precepto establece:

*«El presente Reglamento se aplicará, en materia civil en situaciones transfronterizas, a la protección de los adultos que, por una disminución o insuficiencia de sus facultades personales, no estén en condiciones de velar por sus intereses.»*

*El presente Reglamento se aplicará también a las medidas relativas a un adulto que no hubiera alcanzado la edad de dieciocho años cuando se adoptaron dichas medidas».*

No puede aceptarse que el Reglamento se integre con el artículo 1 del Convenio transcrito en el art. 2 de la propuesta, que se refiere a los adultos que por una disminución o insuficiencia de sus facultades personales, no están en condiciones de velar por sus intereses.

Como se ha señalado, la terminología no se adecua al Convenio de Nueva York en cuanto es proteccionista. Resulta además de difícil integración en el Derecho europeo. La expresión «*medidas de protección*» debe ser sustituida más correctamente por «*medidas de apoyo*».

Por ello se propuso por la delegación española la siguiente redacción:

*El presente Reglamento se aplicará, en materia civil y mercantil en situaciones transfronterizas, a las personas adultas que precisen medidas de apoyo para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica.*

En los considerandos deben desarrollarse las condiciones de ejercicio de las medidas de apoyo aludiendo al respeto a la dignidad de la persona y en la tutela de sus derechos fundamentales.

Inspirándose en el art. 12 del Convenio de Nueva York, tal como recoge nuestra ley 8/2021 las medidas de apoyo deberán ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como a los principios que deben respetar las personas que presten apoyo, ya sea por decisión administrativa, o judicial, o en base a poderes preventivos.

Estas personas deberán actuar atendiendo a la voluntad, deseos y preferencias de quien lo requiera. Igualmente procurarán que la persona con discapacidad, si es el caso, pueda desarrollar su propio proceso de toma de decisiones, informándola, ayudándola en su comprensión y razonamiento y facilitando que pueda expresar sus preferencias. Asimismo, fomentarán

que la persona con discapacidad pueda ejercer su capacidad jurídica con menos apoyo en el futuro.

El ejercicio de las medidas de apoyo tiene que ajustarse a los criterios resultantes de este precepto y, en particular, atender a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que las requiera.

Pero además las medidas que se adoptan para la persona y bienes del adulto pueden estar basadas en una *discapacidad meramente física* que precise asimismo de la adopción de medidas.

En España, y es línea roja de negociación, los adultos en ningún caso estarán sujetos a tutela (reservada a menores) debiendo adaptarse el párrafo a). No es posible un procedimiento de incapacidad, ni medidas permanentes, más allá de las voluntarias (poderes preventivos).

*Los apartados f) y g) deberán respetar las normas del foro. Muy especialmente deberán ser excluidas las normas relativas a los Registros públicos.*

Es un ejemplo, el art. 1. 2 ap. g y h del Reglamento (UE) n.º 650/2012, *Sucesiones*, que excluye: k) la naturaleza de los derechos reales, y l) cualquier inscripción de derechos sobre bienes muebles o inmuebles en un registro, incluidos los requisitos legales para la práctica de los asientos, y los efectos de la inscripción o de la omisión de inscripción de tales derechos en el mismo.

Respecto de los *Trust*, no cabe olvidar que algunos Estados miembros son parte del Convenio de La Haya de 1985 sobre reconocimiento de *trust* y la aceptación en los Estados miembros de los *constructive Trust*<sup>11</sup>.

Respecto de las Sucesiones, las medidas de apoyo o limitaciones de administración o disposición, pueden tener origen testamentario, por lo que debería aclararse en un considerando, siendo insuficiente el tratamiento que le da el doc. 11617/24.

## 6. LEY APLICABLE

La remisión *ad nutum* que se realiza en el art. 8 de la propuesta al Capítulo III del Convenio de La Haya de 2000 en materia de ley aplicable, —que el Capítulo III remite en dos líneas— no es aceptable, máxime en esta materia, una de las más delicadas y complejas del Reglamento.

11. En España a través de la normativa de prevención del blanqueo de capitales (especialmente R.D 304/2014, de 5 de mayo).

El art. 1 divide en sus apartados b) y c) distintas leyes aplicables sin agotar la totalidad de los aspectos que deben ser analizados para determinar la ley aplicable ordenadamente<sup>12</sup>.

Al tiempo que el art. 2. 4 realiza una delimitación negativa del ámbito de aplicación y el art. 3 establece un elenco de definiciones, no exhaustivo.

No puede ser considerada un antecedente de la técnica empleada el Reglamento (CE) 4/2009, en su remisión al Protocolo de alimentos del Convenio de La Haya de 2007-para los Estados miembros participantes— o la participación en el Convenio de 1996 de los Estados miembros en relación al Reglamento Bruselas II bis (CE) n.º 2001/2003— hoy Bruselas II ter (UE) 2019/1111, por su distinto contexto y alcance.

Especialmente porque la propuesta parte del Convenio, que *convierte en norma europea*, en técnica contraria a los dos Reglamentos citados en que los Convenios coadyudan la aplicación a terceros Estados de la norma europea. Por lo tanto el Capítulo III debería ser desarrollado con el detalle requerido.

El Convenio de La Haya de 2000 dedica también el mismo Capítulo, III, a la ley aplicable, integrado por los arts. 13 a 19.

El nuevo considerando 23 (Doc. 11617/24), demuestra la complejidad de la solución prevista, en cuanto ya no es *mutatis mutandi* la remisión, sino que la referencia del Capítulo III del Convenio de La Haya de 2000 a su propio Capítulo II (Jurisdicción) se hará ahora a las normas del Reglamento, creando, nuevamente, una geometría variable de difícil interpretación.

12. Art. 2. El presente Reglamento establece las normas que:

- a) determinan el Estado miembro cuyas autoridades son competentes para tomar medidas de protección de la persona o de los bienes del adulto;
- b) determinan la ley aplicable por estas autoridades en el ejercicio de su competencia;
- c) determinan la ley aplicable a la representación del adulto;
- d) aseguran el reconocimiento y la ejecución de dichas medidas en todos los Estados miembros;
- e) aseguran la aceptación de los documentos públicos en todos los Estados miembros;
- f) establecen entre las autoridades competentes y las autoridades centrales de los Estados miembros la cooperación necesaria para conseguir los objetivos del presente Reglamento;
- g) digitalizan las comunicaciones entre las autoridades competentes y las autoridades centrales y establecen los medios digitales de comunicación entre las personas físicas y jurídicas y las autoridades competentes;
- h) crean el certificado de representación europeo;
- i) establecen el sistema de interconexión de los registros de protección de los Estados miembros.

Entrando en el detalle de las disposiciones relativas a la ley aplicable en el Convenio, al que se remite la propuesta cabe hacer un comentario general.

El art. 18 del Convenio establece que las disposiciones del mismo serán aplicables incluso si la ley designada por ellas fuera la de un Estado no contratante.

Debe ser el Reglamento quien establezca el carácter universal de la norma europea, en aplicación del principio de universalidad habitual en los instrumentos sobre la ley aplicable, —como en el R. (UE) 650/2012, *Sucesiones*, para evitar la referencia a tres normativas distintas: Reglamento, Convenio y terceros Estados no participantes en el Convenio, que supone una complicada aplicación.

*Mutatis mutandi* la referencia se debe hacer a los *Estados miembros*, dejando para la aplicación del Convenio los *Estados contratantes*.

Adicionalmente, la aplicación a terceros Estados genera graves problemas de seguridad y prueba del Derecho no siendo posible aplicar un principio de confianza mutua.

El art. 13 del Convenio se refiere a toda competencia atribuida a las autoridades judiciales y administrativas que aplicarán su ley. Si es rehusado el reconocimiento de la medida, ha de entenderse que la ley que se aplica es la del Estado de recepción.

La referencia a los vínculos estrechos, debe ser excepcional en cuanto genera inseguridad y en los instrumentos europeos es vista con cautela (como el Reglamento de Sucesiones).

El punto de conexión correcto es la residencia habitual del adulto.

Puede por ello ser aceptado el contenido del art. 15 del Convenio de La Haya de 2000, a excepción de la referencia a la anterior residencia habitual, pues implicaría una prueba adicional del Derecho aplicable y una falta de vinculación con las autoridades de dicho Estado (en el R. de sucesiones por esta causa se excluyó toda referencia a una residencia anterior).

Sobre los bienes del adulto, debe ser matizada su ley aplicable específica, por ejemplo para bienes inmuebles la *lex rei sitae*.

En las medidas sobre bienes inmuebles, deben tener en cuenta la exclusión indicada de las medidas registrales, y en general, se ligan a normas de

aplicación necesaria,— normas del foro— como es interpretado el Convenio de 1996, sobre protección de niños<sup>13</sup>.

En todo caso, como ya se ha indicado, debe excluirse como en *Sucesiones* (Reglamento (UE) n.º 650/2012) y *Parejas* (Reglamentos (UE) 2016/1103 y 2016/1104) el ámbito de los Registros Públicos que no son competencia de la Unión Europea.

Se propone como texto el incluido en el art. 1.2 k y l del Reglamento (UE) n.º 650/2012, *Sucesiones*.

La existencia de *otros bienes muebles o inmateriales* —que ignora el Convenio y por tanto el Reglamento— tiene sus propias normas regulatorias que pueden ser alteradas, sin razón, por el Reglamento (*rectius* Convenio).

No se contemplaba hasta la propuesta reformada de 2024 una *professio iuris* en materia de ley aplicable, parcialmente incluida ahora, para los poderes de representación aunque no evita la falta de consistencia de la elección de foro, que se basa en la inexistencia de un acuerdo de sumisión<sup>14</sup>.

Ahora el considerando 23, en referencia a los arts. 15 y 16 del Convenio prevé *professio iuris limitada y prioritaria* a la regla general, como se ha indicado, exclusivamente para los poderes de representación: podrá ser elegida la ley de la residencia habitual del adulto en el momento del otorgamiento de poderes.

Nuevamente crea confusión, maxime al ser posible fraccionar la ley aplicable en función de sus elementos patrimoniales.

En España, el Registro Civil —de competencia estatal—, publica las medidas de apoyo a personas adultas en situación de discapacidad y las medidas de representación. La eficacia de esa publicidad dificulta la creación de Registros *ad hoc*, materia sobre la que la delegación española ha formulado una reserva de estudio y que muy probablemente no salga adelante, como se ha indicado.

Finalmente, debe aclararse *la relación con los Registros concursales* que establecen publicidad para las personas inhabilitadas (en la línea de la Direc-

13. Convenio de 19 de octubre de 1996 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

14. Extremo que falta en el Reglamento de Sucesiones, que permite elegir por el testador la ley aplicable pero no el Tribunal, a salvo el traslado de competencia por razón de la *professio* en caso de inhibición o acuerdo de las partes tras su fallecimiento.

tiva (UE) 2019/1151, sobre digitalización del Derecho de sociedades) que modifica la Directiva 2016/1131, en cuanto se refiere a la interconexión de personas inhabilitadas para ser administradores. Un considerando debe aclarar este tema.

## 7. EL DISCUTIBLE RÉGIMEN DE AUTORIDADES

El Capítulo II, modificado, se refiere a Jurisdicción (competencia jurisdiccional).

La modificación por Doc. 11617/ 24 incrementa la confusión en su referencia a «*Court and competent authorities of Member States*». La inclusión del término *Court* (*tribunal, en los R. (UE) Sucesiones y Parejas*) es de difícil entendimiento en cuanto mayoritariamente las medidas de apoyo son, o deberían ser decididas por un órgano jurisdiccional. La reforma del texto se refiere a quien puede ordenar una medida de protección (apoyo), Tribunal o autoridad (*Court*) realizando asimismo una referencia a la Autoridad Central, coordinadora.

Como veremos enseguida, la falta de determinación de quien establece las medidas de apoyo es un hándicap para el procedimiento de reconocimiento y ejecución.

Respecto de las medidas de origen judicial en general, existe una confusión entre la jurisdicción voluntaria, propia de la atribución judicial de medidas de apoyo y la jurisdicción contenciosa. Esta confusión se agrava, ahora, con la introducción del citado término *Court* concepto hasta ahora autónomo europeo, confuso en el Reglamento (y que una vez mas separa a éste del Convenio pese a la declaración generica del art. 4).

El considerando 17, establece ahora : «El concepto Tribunal en este Reglamento, debe ser interpretado, en línea con la terminología de «autoridad» utilizada en los Capítulos II y III del Convenio de La Haya de 2000, sobre la protección de adultos como una autoridad judicial o administrativa que adopta medidas dirigidas a la protección de la persona o patrimonio de un adulto».

Por su parte, explica la propuesta reformada, que dado que el considerando 16 habla de definiciones de adulto, representante y tribunal, es más lógico hablar primero del «tribunal», antes de abordar la noción de poderes de representación y poderes de representación confirmados. Por tanto, el nuevo considerando sobre las competencias se trasladó a continuación del relativo a los órganos jurisdiccionales.

Con esta interpretación el termino «Court» se separa de sus antecedentes por lo que debería ser aclarado que es un Tribunal, en cuanto en los Reglamentos *Sucesiones* y *Parejas* tiene un sentido definido.

El Derecho europeo no establece *ad nutum* una equivalencia entre la autoridad administrativa y judicial, en cuanto la primera se incluye en el ámbito de la cooperación mientras la segunda esta bien definida (incluso siendo un Tribunal en el sentido del art. 3.2 del Reglamento *Sucesiones*) en los instrumentos procesales europeos.

Por otra parte, el Convenio no alude, ni puede hacerlo a los conceptos de *reconocimiento y ejecución procesales*, en cuanto en el contexto de la Conferencia de La Haya estas materias son limitadamente tratadas como pone de relieve el Convenio Sentencias de 2009 y antes el de elección de foro de 2005<sup>15</sup>.

Ambos, además, excluyen las materias relativas a capacidad y Derecho de familia.

Un ejemplo de coordinación entre un instrumento convencional y europeo se encuentra en el Convenio de La Haya de 2007<sup>16</sup> (alimentos) y el Reglamento (CE) 4/2009, sobre la misma materia. En este binomio se parte de una competencia judicial separada de la administrativa, ligada a la cooperación entre autoridades centrales.

La propuesta de Reglamento sería mucho más clara, si separara ambas competencias,—administrativa y judicial— y distintas a las dos, los actos auténticos, especialmente notariales, como se hace en el contexto de los Reglamentos europeos sobre la ley aplicable, que inciden en el Derecho de Familia. No queda claro el alcance de la aceptación de los acto auténticos (documentos públicos, *rectius*, notariales).

Dentro de las medidas de apoyo judiciales deben distinguirse las medidas judicializadas contenciosas de aquellas en las que la autoridad judicial actúa como una autoridad de salvaguardia del adulto.

Esta distinción no existe en el texto, por lo que nada se indica de los foros judiciales contenciosos ni de las singularidades del proceso.

---

15. *Convenio de 2 de julio de 2019 sobre el Reconocimiento y la Ejecución de Sentencias Extranjeras en Materia Civil o Comercial* (Convención sobre Sentencias de 2019) y *Convenio de 30 de junio de 2005 sobre Acuerdos de Elección de Foro* (Convenio sobre Elección de Foro de 2005).

16. *Convenio de 23 de noviembre de 2007 sobre Cobro Internacional de Alimentos para los Niños y otros Miembros de la Familia*

Debería realizarse una transcripción de las normas relevantes del Reglamento de alimentos (CE) n.º 4/2009<sup>17</sup> o del Reglamento (EU) 2009/1111<sup>18</sup>, último aprobado en materia de Familia<sup>19</sup>.

Debe establecerse un recurso a un órgano jurisdiccional en caso de litigiosidad de la medida. Concretamente podría basarse en los arts. 9 a 14 del Reglamento (CE) 4/2009, incluidas las medidas provisionales y cautelares.

Por otra parte, la remisión al Capítulo II implica un régimen detallado sobre *desordenes y refugiados*. Más adecuado sería seguir el esquema tradicional sobre foros de necesidad (art. 7 Reglamento (CE) 4/2009).

## 8. ELECCIÓN DE FORO Y COMPETENCIA NO EXCLUSIVA

Se refiere a ello el art. 6 de la propuesta. La elección de foro por la persona adulta que precise apoyos debe ser tratada con cautela.

No existe una referencia a la elección de foro en caso de litigiosidad (como hace el art. 4 del Reglamento de alimentos). El art. 11 del Reglamento (UE) 2019/1111 *mutatis mutandis* puede aplicarse a los adultos, pues supone una buena fórmula de cierre.

La remisión a los arts. 5, 6 (1) y 8 del Convenio de La Haya de 2000, crea una gran confusión en cuanto mezcla sistemas jurisdiccionales no europeos sin que pueda haber un reconocimiento posterior de sus resoluciones o medidas reservadas a los Estados miembros puesto que sería necesaria una actividad de juicio de equivalencia o adaptación.

La ausencia de concreción sobre el término *Court*, nuevamente impide saber quién debe utilizar el formulario IV (para notificar directamente o a través de la autoridad central).

17. Reglamento (CE) n o 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008 , relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos

18. Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (versión refundida)

19. Por ello se propone el siguiente texto:

1. Las autoridades, de la residencia habitual del adulto, notificadas a la Comisión por cada Estado miembro de acuerdo con el art. XXXX del presente Reglamento, tanto judiciales como administrativas, serán competentes para adoptar las medidas de apoyo a la persona o los bienes del adulto.
2. En caso de traslado de la residencia habitual del adulto a otro Estado miembro, serán competentes, para su seguimiento, modificación o extinción posterior, las autoridades del Estado de la nueva residencia habitual.

Asimismo, se echa en falta, como se ha indicado, una referencia al Reglamento (UE) 2020/1784, *Notificaciones* siendo la propuesta una materia que debe adaptarse a la digitalización de la Justicia (Reglamento (UE) 2023/1844).

Se analizó en Presidencia belga, como documento de trabajo, la adaptación de la propuesta al Reglamento (UE) 2023/2844, sobre la digitalización de la cooperación judicial civil.

El Capítulo IX de la propuesta, ahora sobre comunicaciones electrónicas es modificado por el Doc. 16995/24, JUSTCIV 127 de 18 de diciembre de 2024.

Por su parte, en el art. 7, referente a la competencia no exclusiva, nuevamente debe suprimirse la remisión al Convenio de La Haya de 2000. No se preve un sistema de notificaciones entre autoridades, ahora Tribunales— en cuanto la referencia no es solo a los Estados miembros, —Convenio de La Haya de 1965— por lo que puede generar conflictividad.

Siendo personas adultas, el ejercicio de su capacidad jurídica se regula en los Derechos nacionales, en cumplimiento del Convenio de Nueva York (art. 12).

Interfiere en el Reglamento (UE) n.º 650/2012, porque establece una norma imperativa en procesos sucesorios (nuevamente existe confusión con el concepto Court) mezclando el traslado de competencia a un Tribunal mejor situado (arts. 6 y 7 del Reglamento de Sucesiones), olvidando los procedimientos no contenciosos, como los notariales.

También interfiere en las competencias de los Estados miembros, en cuanto se refiere a medidas «de protección» sobre bienes, que puede interferir en las normas de aplicación necesaria como la autorización judicial expresa hasta ahora del órgano jurisdiccional competente en el lugar de situación del inmueble.

## 9. RECONOCIMIENTO DE MEDIDAS

El texto modificado evita establecer un procedimiento europeo para el reconocimiento, que podría inspirarse en el Reglamento (UE) 2019/1111, remitiendo, como el Convenio de La Haya de 2000 a la ley del Estado miembro requerido.

Supone un claro retroceso en el Derecho europeo, en el que todos los Reglamentos de Justicia civil, incluidos los relativos a Familia y sucesiones establecen normas uniformes aunque distintas entre sí.

El texto se refiere ahora, como sabemos a Tribunal (Court) no autoridad, judicial o administrativa, lo que parece —en este Capítulo, pues las reglas no son uniformes— que refuerza la consideración de Court como órgano jurisdiccional o administrativo, concepto que ya se ha señalado debería ser aclarado e incluido en el elenco de definiciones del art. 3 como se ha indicado, habida cuenta del carácter autónomo que presenta la figura en relación a otros Reglamentos.

Por otra parte, mejora el refuerzo del carácter automático del reconocimiento acomodándose al Reglamento Bruselas II ter, con lo que crea una geometría variable en cada Estado miembro al aplicar 27 leyes procesales distintas, todas susceptibles de reconocimiento automático.

## 10. DENEGACIÓN DEL RECONOCIMIENTO

La nueva versión presenta en su art. 10, un aspecto favorable en relación al derecho de audiencia, pero no expresa el cauce donde se produce al suprimir la mención al ámbito judicial o administrativo.

La referencia del art. 9 a «Court» allí con el carácter de órgano jurisdiccional parece que se inclina por idéntico cauce. Pero debe aclararse en qué procedimiento debe ser oído —expresar su opinión— el adulto.

La referencia a terceros Estados (en relación a signatarios del Convenio de La Haya de 2000, y conforme a este a terceros no signatarios) crea nuevamente una situación incompatible con el principio de confianza mutua comunitaria, máxime cuando difieren los motivos previstos en el art. 22 del Convenio, tanto en cuanto a las autoridades competentes, como en jurisdicción; como en el alcance de la audiencia y sus excepciones, no existiendo cita del mismo, lo que es lógico pues difieren las soluciones de uno y otro resintiéndose el *acquis* comunitario.

## 11. COLOCACIÓN

Uno de los temas mas conflictivos de la propuesta es la relativa a la mal denominada *colocacion*.

La ausencia de descripción del concepto, hace que pueda comprender realidades distintas voluntarias o forzosas: internamiento o estancia domiciliaria por ejemplo.

El art. 21 se refiere a *la colocación del adulto* en un centro o institución en el que pueda prestarse protección en otro Estado miembro, que requiere la

aprobación previa de la Autoridad Central, para lo que se prevé un concreto formulario (Anexo VI). No se aplica si el adulto es colocado con una persona física y se prevén convenios entre autoridades centrales o competentes de los Estados miembros, en el apartado 4.º del precepto, posibilidad extraña entre los Estados de la Unión Europea entre los que carece de sentido que se realice convenio alguno.

La *colocación*, procede del Convenio y no puede ser admitida como tal. La aplicación de normas imperativas del foro puede dificultar el reconocimiento y ejecución de medidas. La denominada *colocación* es un término que puede implicar realidades distintas, que van desde la guarda de hecho a un internamiento no consentido.

Puede sustituirse por *Asistencia*, estableciendo un régimen al respecto y en ningún caso puede suponer un internamiento en Entidad pública o privada sin autorización judicial.

En España la jurisprudencia constitucional es clara al respecto<sup>20</sup>.

Vulnera además la Convención de Nueva York de 2006 en cuanto las medidas de *colocación* en una Institución violan los principios de igualdad y el derecho a vivir de manera independiente de la persona con discapacidad

## 12. PODERES DE REPRESENTACIÓN

La referencia a los poderes de representación plantea varios problemas.

Primero, la propia mención a *la representación* (por razón de la discapacidad, que choca con el Convenio de Nueva York). Más adecuado sería hablar de medidas de apoyo voluntarias. Conforme al art. 12 de la Convención de Nueva York, no es posible con facilidad la representación de una persona adulta con discapacidad. La representación es la última medida a adoptar y debe ser autorizada judicialmente y de manera temporal.

Debe sustituirse la expresión, por medidas de apoyo no representativas o puntualmente representativas con autorización judicial.

Los poderes preventivos deben ser analizados con especial cuidado, especialmente en orden a su publicidad que debe ser obligatoria (en España

20. Desde la sentencia 141/2012, de 2 de julio, seguida de varias más (21 de enero, 15 de febrero y 7 de abril de 2015) así como la Circular 2/2017, de 6 de julio de la Fiscalía General del Estado.

en el Registro Civil concretamente en el Registro Civil del lugar de nacimiento de la persona que otorga un poder preventivo).

La aceptación de medidas no judiciales, como los documentos públicos, debe estar sujeta a cautelas, especialmente sobre su eficacia en el país miembro de origen y en el de recepción. Concretamente para los documentos notariales debe acudirse a la aceptación prevista en el art. 16 de la propuesta, ahora modificada y por lo tanto se refiere solo a los documentos que proceden de un Estado miembro.

Los últimos apartados del precepto, lógicamente, no tienen paralelo en el texto del Convenio, antiguo en sus planteamientos.

Segundo, la ley aplicable a poderes (medidas de apoyo) no se incluyen en Roma I pero sí una norma relevante que no se contempla, *la teoría del interés nacional*,— tradicional en las legislaciones nacionales de influencia francesa, como la española— y que afecta las medidas del Reglamento en materia de ley aplicable.

El art. 13 del Reglamento (CE) n.º 583/2008, bajo la rúbrica «Incapacidad», establece: «*En los contratos celebrados entre personas que se encuentren en un mismo país, las personas físicas que gocen de capacidad de conformidad con la ley de ese país solo podrán invocar su incapacidad resultante de la ley de otro país si, en el momento de la celebración del contrato, la otra parte hubiera conocido tal incapacidad o la hubiera ignorado en virtud de negligencia por su parte*».

Sin perjuicio de que el Reglamento Roma I debería modificar su terminología, sin duda es una norma que choca con el certificado internacional que se introduce en la propuesta.

Los poderes no pueden denominarse, por tanto, *poderes de representación*, pues la representación obedece a la medida de apoyo. Más correctamente deberían denominarse poderes preventivos (*Preventive powers*).

No se entiende la referencia al *acuerdo* en la existencia, alcance, modificación y extinción de los poderes de representación conferidos por un adulto.

El acuerdo, por ejemplo, *en el ámbito de las empresas familiares*, está fuera de la filosofía de la Convención de Nueva York que parte de los deseos de la persona con discapacidad, sin que sea posible valorar tal acuerdo.

Respecto del Estado en que se encuentren situados los bienes (2.c) art. 15) se insiste en que el diseño del Convenio, como una muestra más de su antigüedad está pensando solo en bienes inmuebles «*lugar de situación*».

La norma preferente en materia de poderes es la del lugar en que ejercitará la representación<sup>21</sup>, pero habida cuenta del carácter de medida voluntaria de apoyo que presentan los poderes preventivos, sería adecuada la relación que realiza el precepto.

Debe concretarse qué se entiende por designación por escrito, realizando una remisión a la ley aplicable no solo en relación a la reedición de los poderes sino también a la forma y publicidad exigida.

Respecto de la anterior residencia habitual ya se ha hecho anteriormente un comentario. La nacionalidad sigue siendo un vínculo fuerte, siempre que se refiera a la de un Estado miembro, a fin de evitar la prueba del derecho de terceros Estados.

El art. 16 se refiere a la revocación o modificación de los poderes preventivos. Solo debería ser posible por la autoridad judicial, con audiencia del adulto y el art. 17 debe coordinarse con el art. 16 de Roma I, que es preferente en el Derecho europeo.

En conclusión, las soluciones devienen confusas y contrarias a la seguridad jurídica.

Por su parte, como se ha indicado anteriormente ahora el considerando 23, en referencia a los arts. 15 y 16 del Convenio, prevé *professio iuris limitata y prioritaria* a la regla general: la ley de residencia habitual del adulto en el momento del otorgamiento del poder.

Nuevamente crean confusión, máxime al ser posible fraccionar la ley aplicable en función de sus elementos patrimoniales.

### 13. EN ESPECIAL LA REFERENCIA A ESTADOS PLURILEGISLATIVOS

Por su parte, las disposiciones sobre los Estados plurilegislativos,— tema especialmente relevante para España— no se sitúan en el Convenio en el Capítulo relativo a la ley aplicable sino en el Capítulo VI dedicado a Disposiciones Generales. El Reglamento siguiendo esta sistemática propia de los últimos Convenios de La Haya, difiere de la utilizada en los Reglamentos europeos. Lo hace en su Capítulo XII.

Por ello, en coherencia con nuestra propia legislación debe ser modificado el orden sistemático e incluir esta materia en el Capítulo III del Reglamento,

21. Se aplica el art. 10.11 del Código Civil español, en cuanto no están en el ámbito de aplicación del R. (CE) n.º 583/2008

en coherencia con los Reglamentos europeos de la Justicia civil que afectan a la ley aplicable, como *Sucesiones* (Reglamento (UE) n.º 650/2012) y *Parejas* (Reglamentos (UE) 2016/1103 y 1104).

Pese al doc. 16995/24, que remite sin más al Convenio de La Haya de 2000, sigue siendo un tema abierto, como demuestra el más reciente Doc. 16995/24, de 18 de diciembre.

### III. DOCUMENTOS PÚBLICOS

En general, los instrumentos públicos regulados en el Capítulo V han sufrido en la nueva versión de presidencia saliente, belga y entrante, húngara, Doc. 11617/24 un retroceso en su valoración y eficacia, obviando que son un elemento clave en el desarrollo de la autonomía de la voluntad de la futura persona con discapacidad, y en algunos casos en los que es posible establecer la voluntad y preferencias del adulto con discapacidad, durante ésta, especialmente los documentos notariales, conocidos en la mayor parte de los Estados miembros y de los Estados signatarios, no comunitarios, del Convenio de La Haya de 2000.

Respecto del art. 16, la expresión *where it is presented* limita el alcance del documento público, ya que estos pueden ofrecer efecto por sí mismo sin necesidad de presentación ¿ante quién? Es llamativo que el nuevo considerando 18 no se refiera ni mencione específicamente al notario, como hace el Reglamento de Sucesiones.

En las medidas de apoyo a la persona con discapacidad el notario como se ha señalado, en muchos Estados miembros y en Estados signatarios del Convenio, no comunitarios trasciende a su función documentadora siendo en sí mismo autoridad.

El considerando se refiere a *protección*, debe sustituirse por *medida de apoyo*.

Los poderes preventivos presentan designación de representante (por definición).

Y al menos en España las medidas *sobre salud o eutanasia* presentan una normativa especial, regulada por cada Comunidad Autónoma, no siendo más que en los principios generales o marco de competencia.

Los poderes confirmados, deberán adecuarse a los sistemas de los Estados miembros. En España no cabe la confirmación de los poderes. No pre-

cisan de ratificación por autoridad alguna, bastando su inscripción en el Registro Civil.

Tampoco establece el Código Civil la necesidad de que sean aceptados por los representantes, si bien debería ser establecida habida cuenta de la responsabilidad en que incurre el apoderado.

Las medidas de apoyo, formales, son autorizadas por autoridad judicial o por notario. La medida de apoyo informal de la guardia de hecho sobre la que pudiera ser solicitada su conversión en una medida de apoyo formal.

Como se ha indicado, los poderes deben ser obligatoriamente inscritos en España, y a la mayor celeridad en el Registro Civil. El objetivo de estos poderes es desjudicializar y agilizar las medidas de apoyo, por lo que carece de sentido exigir una confirmación judicial poco operativa, por proceder de notario.

Por lo que también interfiere en las competencias de los Estados miembros, en cuanto se refiere a medidas «de protección» sobre bienes, que puede interferir en las normas de aplicación necesaria como la autorización judicial expresa hasta ahora del órgano jurisdiccional competente en el lugar de situación del inmueble.

El nuevo considerando 22 bis<sup>22</sup>, debería trasladarse al texto y decir claramente como ocurre en el art. 4 de los *Reglamentos Parejas* (UE) 2016/1103 y 1104, en su contexto, que la competencia del órgano jurisdiccional que entiende de la sucesión es única.

El art. 16 se refiere a la revocación o modificación de los poderes preventivos. Solo debería ser posible por la autoridad judicial, con audiencia del adulto y el art. 17 debe coordinarse con el art. 16 de Roma I, que es preferente en el Derecho europeo.

En conclusión, las soluciones devienen confusas y contrarias a la seguridad jurídica.

---

22. Si la validez de un acto jurídico realizado o que vaya a realizarse en nombre de un adulto en un procedimiento sucesorio ante un tribunal de un Estado miembro requiere permiso o aprobación de un tribunal, un tribunal de ese Estado miembro debe poder decidir si permitir o aprobar dicho acto jurídico incluso si no es competente en virtud del presente Reglamento. El término «acto jurídico» debería incluir, por ejemplo, la aceptación o el rechazo de una herencia o un acuerdo entre las partes sobre el reparto o la distribución de la herencia.

#### IV. CERTIFICADO EUROPEO DE REPRESENTACIÓN

El Capítulo VI de la propuesta, arts. 34 a 44 se dedica a la creación de un certificado de representación europeo.

Esta materia sufre cambios importantes en el nuevo documento de 28 de diciembre, por lo que está sujeta a revisión.

Inspirado en el certificado sucesorio europeo, pero siempre en formato digital, constituye un tema central de la norma proyectada en cuanto supone una fuerte presunción de la existencia y alcance de una medida representativa adoptada por Tribunal o autoridad o de un poder voluntario de representación.

El Capítulo se refiere a su creación, propósitos, solicitud, emisión y autoridades competentes para ello, contenido y efecto así como su rectificación, modificación o anulación.

Esencialmente acredita que la persona o personas establecidas en el certificado apoyan o representan al adulto.

La mala fe del tercero con el que actúa el representante, conociendo la inexactitud del certificado supone una pérdida de la eficacia del mismo, por lo que al igual que el certificado sucesorio europeo, no es un documento abstracto de eficacia objetiva, ni modifica las normas internas en este caso de representación del adulto.

Con la creación del certificado se modifica la técnica de los anexos de Reglamentos anteriores (excepto el Reglamento (CE) 4/2009 que opta por extractos) prefiriendo el certificado, que se actualizará en su contenido utilizando el procedimiento de los actos delegados (Capítulo XI).

Como en el formulario II del Reglamento (UE) 650/2012 se detallará el valor probatorio que el documento público tenga en el Estado miembro de origen.

Respecto de los poderes preventivos el Doc. 11617/24, modifica el texto, pero el anexo II mantiene la referencia a los efectos probatorios del documento público en el país de origen. En el mismo anexo de la propuesta debe quedar claro que la certificación no tiene por qué expedirse necesariamente junto con el documento público, sino que, de hecho, también puede expedirse en un momento posterior.

El formulario también debe incluir información de la autoridad competente y si debe presentarse el instrumento público y de qué forma, por ejemplo, si se requiere el original o una copia.

Requiere aun trabajo técnico su articulación. La presidencia danesa del segundo semestre de 2025, considera este tema prioritario para intentar alcanzar un acuerdo en el JAI de junio de 2025.

## V. CREACIÓN E INTERCONEXIÓN DE REGISTROS DE PROTECCIÓN

España mantiene una reserva de estudio sobre la interconexión de registros *ad hoc* de protección, pues en España es el Registro civil estatal competente.

Además de adaptar la terminología (no pueden denominarse registros de protección, sino relativos a publicidad de medidas de apoyo) los registros previstos suponen una duplicidad con registros nacionales, siendo gran parte de las delegaciones muy críticas con su creación.

Concretamente, en España, el Registro Civil de competencia estatal, se funda en el principio de titulación pública: ya sean resoluciones judiciales contenciosas o de jurisdicción voluntaria y escrituras públicas notariales constitutivas de poderes preventivos o instrucciones.

No hay en España medidas de apoyo privadas por lo que su confirmación es inexistente.

La interoperabilidad nacional supone una injerencia en las competencias nacionales de los Estados miembros, así como alguna de la información solicitada. El nombre del titular de la medida de apoyo y el alcance de las medidas debe ser obligatoriamente publicado.

El acceso a estos datos, *según interés legítimo*, debe ser concretado al menos en un considerando, sin que se haya valorado el coste para los Estados miembros. Respecto de los costes conlleva la participación de autoridades con un régimen de retribución propio (como los notarios). Más adecuado es suprimir las referencias al sufragio de costes en cuanto es competencia estatal y no corresponde su regulación a la norma europea.

Es de esperar su supresión.

## VI. ACTOS DELEGADOS Y DIGITALIZACIÓN

Se adaptará al Reglamento (UE) 2023/2844 y sus actos delegados por lo que es prematura su redacción definitiva.

Será necesaria una ulterior revisión de la normativa que esté en aplicación en el momento de la entrada en vigor y efectiva aplicación del Reglamento, hoy Reglamento (UE) 2016/679 y Reglamento (UE) 2018/1725, especialmente en lo que respecta al tratamiento de datos personales por el punto de acceso electrónico europeo.

Es preferible no circunscribir los actos delegados (incluidos en el art. 56) a los anexos I a IX con objeto de actualizarlos o introducir en ellos modificaciones técnicas, pues puede ser precisa su ampliación o reducción.

Los principios establecidos en el Acuerdo interinstitucional, de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación establecen los criterios y procedimiento de los actos delegados.

Se complementan con el art. 64, que prevé el procedimiento de Comité.

En esta materia es de aplicación a día de hoy, el Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión. Y con la información que los Estados miembros deben proporcionar y la Comisión publicar (arts. 67 y 69 de la propuesta).

La importancia creciente de e-Justice, además de la red judicial europea, como forma de prueba del Derecho para las autoridades judiciales y extrajudiciales hace especialmente relevante este artículo, que debería ofrecer más certeza, suprimiendo la expresión «indicativa» y reforzando su actualización y la función de la Comisión en el control de la información ofrecida a la vista de la doctrina del TJUE.

Deberá adaptarse a la redacción final de la propuesta que tendrá en cuenta la digitalización de los procedimientos conforme al Reglamento (UE) 2023 /2844.

El precepto proyectado deberá adecuarse a la redacción final de los artículos que cita, especialmente en relación a los Tribunales o autoridades competentes en los preceptos citados, de la misma forma se adaptarán los plazos a los actos delegados.

La efectiva aplicación del Reglamento, escalonada, habrá de ajustarse a los actos delegados y al contenido de los actos delegados y de ejecución del propio Reglamento *Adultos* y del Reglamento (UE) 2023/ 2844.

El apartado 65 2.º crea inseguridad jurídica —*condiciones equivalentes*— y debe ser suprimido, se adaptara al Reglamento de Digitalización además de a los actos delgados de la propia propuesta de Reglamento.

## VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

El nuevo Derecho europeo sobre la persona: capacidad y filiación, supone un avance indudable en la integración europea, creando principios comunes más allá de las reglas específicas.

Sin embargo, esta propuesta presenta el lastre de su mimetismo con el Convenio de la Haya de 2000, que sin perjuicio de su relación con la norma europea, debería seguir un camino separado, pues supone un retroceso respecto del *acquis* procesal y crea una geometría variable entre los Estados miembros, los Estados participantes en el Convenio y terceros Estados.

Ademas, de todos los aspectos analizados, la futura digitalización de la Justicia en los parametros del Reglamento (UE) 2023/2844<sup>23</sup> presenta un desafío que obligará a una cuidadosa redacción de la norma afectada.

En conclusión, queda aún mucho trabajo técnico por realizar en el Comité de Derecho Civil y ahora simplemente se ha hecho una aproximación a las cuestiones más relevantes y discutidas en la negociación del futuro Reglamento que ha tomado ritmo en el año 2025, treinta meses después de la aprobación del Propuesta por el Colegio de Comisarios.

---

23. Reglamento (UE) 2023/2844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos jurídicos en el ámbito de la cooperación judicial