



CORTES GENERALES

INFORME 5/2016 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 27 DE ABRIL DE 2016, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO RELATIVO A LA COMPETENCIA, LA LEY APLICABLE, EL RECONOCIMIENTO Y LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES EN MATERIA DE RÉGIMENES ECONÓMICOS MATRIMONIALES [COM (2016) 106 FINAL] [2016/0059 (CNS)], Y POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO RELATIVO A LA COMPETENCIA, LA LEY APLICABLE, EL RECONOCIMIENTO Y LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES EN MATERIA DE EFECTOS PATRIMONIALES DE LAS UNIONES REGISTRADAS [COM (2016) 107 FINAL] [2016/0060 (CNS)]

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, y la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 6 de mayo de 2016.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 5 de abril de 2016, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Diputado D. Rubén Moreno Palanques, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. De ambas Propuestas se ha recibido un informe del Parlamento Vasco que concluye que las iniciativas respetan el principio de subsidiariedad y escritos de las Cortes de Aragón, del Parlamento de Cantabria, del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de Galicia y del Parlamento de La Rioja, comunicando el archivo del expediente, la toma



CORTES GENERALES

de conocimiento o la no emisión de Dictamen motivado. Asimismo, se ha recibido sendos informes del Gobierno en relación a las Propuestas, en los que se concluye que las iniciativas respetan el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 27 de abril de 2016, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en el artículo 81.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que atribuye al Consejo competencias para adoptar medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, y que establece lo siguiente:

“3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza se establecerán por el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión que determine los aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

La propuesta a que se refiere el párrafo segundo se comunicará a los Parlamentos nacionales. En caso de que un Parlamento nacional notifique su oposición en los seis meses posteriores a la comunicación, la decisión no será adoptada. En ausencia de oposición, el Consejo podrá adoptar la decisión.”

Los regímenes económicos matrimoniales están estrechamente vinculados al matrimonio, de manera que, si bien atañen a las relaciones patrimoniales entre los cónyuges, así como entre estos y terceros, deben considerarse parte del Derecho de



CORTES GENERALES

familia. Nacen del matrimonio y desaparecen cuando el matrimonio se disuelve (a raíz del divorcio, la separación judicial o el fallecimiento de uno de los cónyuges).

El objetivo de la primera Propuesta es establecer un conjunto completo de normas de Derecho internacional privado aplicables a los regímenes económicos matrimoniales, que únicamente se aplican en los asuntos transfronterizos. Se cumple, por lo tanto, el requisito de repercusión transfronteriza enunciado en el artículo 81, apartado 3, del Tratado. La presente Propuesta atañe exclusivamente a los efectos patrimoniales del matrimonio y no define la institución del matrimonio ni tampoco impone el reconocimiento del matrimonio en otro Estado miembro.

Al igual que en el caso de los regímenes económicos matrimoniales, las relaciones patrimoniales entre los miembros de las uniones registradas, así como entre estos y terceros, objeto de la segunda Propuesta, se derivan de la existencia previa de una unión registrada. Los efectos patrimoniales de las uniones registradas nacen del registro de la unión -del mismo modo que el régimen económico matrimonial nace del matrimonio- y desaparecen con su disolución. Mediante el registro de su unión ante una autoridad pública, los miembros de la unión establecen entre sí una relación estable y jurídicamente reconocida. La mayoría de los Estados miembros cuyo ordenamiento jurídico regula las uniones registradas las equipara, en la medida de lo posible, al matrimonio.

3.- La movilidad creciente de las personas en el espacio sin fronteras interiores implica un aumento significativo del número de parejas formadas por ciudadanos de distintos Estados miembros que viven en un Estado miembro distinto del suyo o adquieren bienes inmuebles en más de un Estado miembro. Esto conduce a que un elevado número de parejas transnacionales en la Unión se enfrenten a dificultades prácticas y jurídicas, tanto en la administración cotidiana de su patrimonio como en su división cuando la pareja se separa o fallece uno de sus miembros. Estas dificultades son a menudo el resultado de la gran disparidad de normas aplicables, tanto de Derecho sustantivo como de Derecho internacional privado, que regulan los efectos patrimoniales del matrimonio o de las uniones registradas.

4.- En 2010, la Comisión señaló esa inseguridad de los derechos patrimoniales de las parejas internacionales como uno de los principales obstáculos al que se enfrentan los ciudadanos de la UE en su vida cotidiana cuando tratan de ejercer los derechos que les confiere la UE a través de las fronteras nacionales. Para remediar esta situación, la Comisión anunció que adoptaría en 2011 una propuesta de instrumento legislativo que permitiera a las parejas internacionales (matrimonios o uniones registradas) saber con mayor facilidad cuáles son los órganos jurisdiccionales competentes y las leyes aplicables a sus derechos patrimoniales.



CORTES GENERALES

5.- En razón de las particularidades propias del matrimonio y de las uniones registradas, así como de los diferentes efectos jurídicos de estas formas de unión, el 16 de marzo de 2011, la Comisión adoptó dos Propuestas de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones, una en materia de regímenes económicos matrimoniales y otra en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas.

6.- Como se ha dicho, la base jurídica de los Reglamentos del Consejo propuestos fue el artículo 81, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Con arreglo a esta base jurídica, el Consejo adopta las medidas propuestas por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

7.- El Parlamento Europeo emitió su dictamen el 10 de septiembre de 2013, pero en su reunión de 3 de diciembre de 2015, tras más de 4 años de negociación, el Consejo JAI concluyó que no podía lograrse la unanimidad para la adopción de las Propuestas de Reglamento como consecuencia de la oposición al mismo de dos Estados miembros, Polonia y Hungría, aunque sí había varios Estados miembros dispuestos al establecimiento de una cooperación reforzada en estas materias.

8.- Entre diciembre de 2015 y febrero de 2016, 17 Estados miembros pidieron a la Comisión que presentara al Consejo una Propuesta de Decisión autorizando una cooperación reforzada entre ellos en el área a la que ambas Propuestas de Reglamento se refieren, así como las correspondientes propuestas legislativas en ejecución de dicha cooperación, que reprodujesen, en sustancia, el contenido del paquete de compromiso que se sometió al Consejo JAI de diciembre de 2015.

9.- España fue uno de los primeros Estados miembros que, el 18 de diciembre, requirió a la Comisión la iniciativa citada, junto con Suecia, Bélgica, Grecia, Croacia, Eslovenia, Francia, Portugal, Italia, Malta, Luxemburgo, Alemania, República Checa, Holanda, Austria, Bulgaria y Finlandia.

10.- La Comisión adoptó el paquete requerido el 3 de marzo y lo presentó en el Consejo JAI de 11 de marzo de 2016. Dicho paquete incluye:

1. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza la cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos de las parejas internacionales, incluidos los regímenes económicos matrimoniales y los efectos patrimoniales de las uniones registradas.
2. Las presentes Propuestas de Reglamento que constituyen las medidas de ejecución de la cooperación reforzada.



CORTES GENERALES

- a. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales
- b. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas

11.- Dichas Propuestas de Reglamento reproducen el paquete de compromiso que se sometió al Consejo JAI de 3 de diciembre de 2015 y se presentan igualmente como un solo paquete legislativo con vistas a su adopción conjunta. Ello obedece a la postura mantenida en ese Consejo JAI por los Estados miembros favorables a la adopción de ambos Reglamentos, rechazando toda opción de adoptar una sola de las Propuestas, y ello con el objetivo de evitar todo trato discriminatorio a los ciudadanos europeos en función del tipo de unión por ellos elegido.

12.- Una vez autorizada la cooperación reforzada por mayoría cualificada del Consejo previa aprobación del Parlamento Europeo, las Propuestas de Reglamento deberán adoptarse por unanimidad de los Estados miembros que participan en la cooperación reforzada.

13.- Las Propuestas legislativas consideradas en su conjunto se refieren a una competencia compartida, por lo tanto, hay que valorar si son conformes al principio de subsidiariedad.

En estos casos las Propuestas son conformes con el principio de subsidiariedad, ya que los objetivos de las acciones pretendidas no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local), y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de las acciones pretendidas.

En concreto, el objetivo de las Propuestas legislativas es el de determinar con relación a los matrimonios, o parejas de hecho registradas, que presenten un elemento transfronterizo, ya sea por razón de su diferente nacionalidad, ya sea por su residencia en otro Estado miembro diferente al de su nacionalidad, la ley que regula sus relaciones económicas, así como la jurisdicción competente en caso de liquidación de su régimen económico, ya sea por muerte de uno de ellos, separación, divorcio, o disolución de la pareja de hecho, o por otra causa, facilitando al mismo tiempo la circulación de resoluciones judiciales así como de documentos públicos y transacciones judiciales en la materia, mediante su reconocimiento y ejecución.

Teniendo en cuenta dichos objetivos, se entiende que se respeta plenamente el principio de subsidiariedad, al no ser posible alcanzarlos de manera adecuada por los Estados



CORTES GENERALES

miembros individualmente. Se debe tener en cuenta, además, que el cumplimiento del principio de subsidiariedad por las Propuestas legislativas a que nos venimos refiriendo había sido ya objeto de evaluación positiva en 2011. Si bien las soluciones propuestas por la Comisión en aquel momento han sido objeto de negociación y de adaptaciones, el objetivo de las Propuestas sigue siendo el mismo.

14.- Las Propuestas son conformes al principio de proporcionalidad en la medida en que se limitan a lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos. Las Propuestas no tratan de armonizar las leyes sustantivas de los Estados miembros relativas a los regímenes económicos matrimoniales y de los efectos patrimoniales de las uniones registradas, ni afecta a la fiscalidad de la liquidación del patrimonio matrimonial y de las uniones registradas por los Estados miembros. No supondrá ninguna carga financiera ni administrativa para los ciudadanos y solo impondrá una carga adicional muy leve a las autoridades nacionales.

15.- Las Propuestas respetan los derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea.

16.- La necesidad de seguridad jurídica y previsibilidad exige normas claras y uniformes e impone la forma de reglamento. Las normas propuestas en materia de competencia, ley aplicable y libre circulación de las resoluciones son detalladas y precisas, y no requieren transposición al Derecho nacional. La consecución de los objetivos de seguridad y previsibilidad jurídica correría peligro si se dejara a los Estados miembros un margen de apreciación en la aplicación de las normas.

17.- Las Propuestas no tendrán ninguna incidencia en el presupuesto de la Unión.

18.- La armonización de las normas de competencia simplificará considerablemente los procedimientos al permitir determinar, según normas comunes, el órgano jurisdiccional competente para conocer del régimen matrimonial, y de los efectos patrimoniales de las uniones registradas. La extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen de los procedimientos de divorcio, separación judicial, anulación del matrimonio o sucesión debido al fallecimiento de uno de los cónyuges, en un caso; y de la liquidación de una unión registrada, o de la sucesión debido al fallecimiento de uno de sus miembros, en otro; en aplicación de la legislación de la UE vigente, a los procedimientos conexos sobre el régimen matrimonial o de esa unión registrada, supondrá para los ciudadanos que un mismo órgano jurisdiccional conozca de todos los aspectos de su situación.

19.- La armonización de las normas reguladoras del conflicto de leyes simplificará considerablemente los procedimientos al determinar la ley aplicable sobre la base de un único conjunto de normas que sustituirá a las diversas normas nacionales de conflicto de leyes de los Estados miembros participantes.



CORTES GENERALES

20.- Por último, las normas propuestas sobre el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales facilitarán la circulación de los ciudadanos entre los distintos Estados miembros.

21.- Las presentes Propuestas forman parte de los esfuerzos de la Comisión para eliminar los obstáculos a los que se enfrentan los ciudadanos de la Unión al ejercitar en su vida cotidiana los derechos que les confiere la UE.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales [COM (2016) 106 final] [2016/0059 (CNS)], y la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas [COM (2016) 107 final] [2016/0060 (CNS)], son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.