



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.4.2004
COM(2004) 254 final

LIBRO VERDE

Obligaciones alimentarias

(presentado por la Comisión)

ÍNDICE

1.	Objeto del Libro verde	4
2.	Modalidades de consulta	4
3.	Introducción	5
3.1.	Marco general.....	5
3.1.1.	Proyectos a nivel comunitario	5
3.1.2.	Actividades de la Conferencia de La Haya.....	7
3.2.	Relaciones entre los instrumentos comunitarios y los Convenios de La Haya.....	8
4.	Ámbito de aplicación de los futuros instrumentos.....	10
4.1.	Concepto de obligaciones alimentarias.....	10
4.2.	Atrasos.....	11
4.2.1.	Proyecto comunitario	11
4.2.2.	Proyecto de Convenio de La Haya.....	11
4.3.	Personas a las cuales los futuros instrumentos deberían aplicarse.....	11
5.	Normas de derecho internacional privado.....	13
5.1.	Competencia directa.....	13
5.1.1.	Normas comunitarias	13
5.1.2.	Proyecto de Convenio de La Haya.....	14
5.1.2.1.	Demandas iniciales.....	14
5.1.2.2.	Demandas de modificación.....	15
5.2.	Reconocimiento y ejecución de decisiones.....	16
5.2.1.	Proyecto comunitario	17
5.2.1.1.	Supresión del exequátur	17
5.2.1.2.	Ejecución provisional.....	18
5.2.1.3.	Procedimiento sobre ejecución propiamente dicha.....	19
5.2.2.	Medidas de ejecución.....	20
5.2.3.	Proyecto de Convenio de La Haya.....	21
5.2.3.1.	Modalidades de reconocimiento y ejecución.....	21
5.2.3.2.	La competencia indirecta, condición del reconocimiento y la ejecución.....	22
5.2.3.3.	Motivos de denegación del reconocimiento.....	24
5.3.	Ley aplicable	25

5.3.1.	Situación.....	25
5.3.2.	Cuestiones que podrían ser contempladas por las normas sobre conflictos de leyes.	27
5.3.2.1.	Cuestión principal	27
5.3.2.2.	Ámbito de la ley aplicable.....	29
5.3.2.3.	Cuestiones particulares.....	30
5.3.2.4.	Establecimiento de las "relaciones de familia"	30
5.3.2.4.1.	Conflicto móvil	30
5.3.2.4.2	Acuerdos celebrados entre partes.....	31
5.3.2.4.3	Prescripción.....	31
6.	Cooperación	32
6.1.	Autoridades encargadas de la cooperación	32
6.1.1.	Designación de las autoridades.....	32
6.1.2.	Funciones de las autoridades designadas	33
6.1.2.1.	Transmisión de expedientes	33
6.1.2.2.	Incoación de los procedimientos.....	33
6.1.2.2.	1 Procedimientos de reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras.....	33
6.1.2.2.	2 Procedimientos de fondo.....	34
6.1.2.3.	Transmisión de información	35
6.2.	Asunción de gastos.....	37
7.	Cuestiones prácticas	39
7.1.	Traducciones	39
7.1.1.	Formularios	39
7.1.2.	Partes del expediente.....	40
7.2.	Documentación	40
7.3.	Plazos	42
8.	Ayuda de carácter social	43
9.	Lista de cuestiones	43

1. OBJETO DEL LIBRO VERDE

El presente Libro verde tiene por objeto lanzar una amplia consulta de los medios interesados por las cuestiones de tipo jurídico y práctico que se plantean en las situaciones de obligaciones alimentarias de ámbito internacional.

Este documento se basa en un estudio realizado a petición de la Comisión Europea, en contribuciones de expertos de los Estados miembros de la Unión Europea y en elementos recogidos en el marco de los trabajos de la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado.

Queremos presentar los distintos aspectos de la materia que parecen requerir la aprobación de normas comunitarias y, para los asuntos que sobrepasan las fronteras de la UE, nuevas normas convencionales, así como sugerir elementos de reflexión. La recopilación de opiniones y observaciones de todas las partes interesadas por la cuestión debería permitir suscitar la reflexión sobre los objetivos que deben perseguirse a nivel comunitario y en el marco de la Conferencia de La Haya.

2. MODALIDADES DE CONSULTA

La Comisión invita a todas las personas interesadas a hacerle llegar sus respuestas a las cuestiones planteadas en este Libro verde y que se recogen al final del documento. Obviamente, esta lista no es restrictiva y también pueden presentarse todo tipo de comentarios referentes a puntos complementarios.

Las respuestas y observaciones deberán remitirse antes del 30 de septiembre del 2004. No obstante, con vistas a las negociaciones que tendrán lugar en el marco de la Conferencia de La Haya en junio del 2004, sería muy útil que las respuestas y comentarios lleguen rápidamente a la Comisión, preferiblemente antes del 15 de mayo. La dirección es la siguiente:

Comisión Europea
Dirección General de Justicia e Interior
Unidad JAI.C.1 (LX46 0/26)
B-1049 Bruselas
Fax: + 32 (0)2.299.64.57
Correo electrónico: jai.coop.jud.civil@cec.eu.int

Los interesados deberán enviar su contribución en un único ejemplar y por un único medio: correo, correo electrónico o fax.

Deberán precisar expresamente si se oponen a que sus respuestas y observaciones sean difundidas en el sitio internet de la Comisión.

La Comisión prevé también organizar una audiencia pública sobre el tema.

3. INTRODUCCIÓN

3.1. Marco general

3.1.1. *Proyectos a nivel comunitario*

El Consejo Europeo reunido en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999 invitó al Consejo a redactar, sobre la base de propuestas de la Comisión, normas de procedimiento comunes especiales para simplificar y acelerar la solución de litigios transfronterizos relativos a pensiones alimentarias, recomendando especialmente suprimir las medidas intermedias requeridas para permitir el reconocimiento y ejecución en el Estado afectado de una resolución dictada en otro Estado miembro.

El Programa de medidas de aplicación del principio de reconocimiento mutuo de decisiones en materia civil y mercantil, o "Programa de reconocimiento mutuo", se refiere a las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y recomienda que los acreedores de alimentos (alimentistas) se beneficien de la supresión del procedimiento de exequátur. Además destaca que la cuestión de las obligaciones alimentarias afecta directamente a la vida diaria de los ciudadanos y que la garantía de un cobro efectivo de las deudas es esencial para el bienestar de muchas personas en Europa. Recuerda también que los alimentistas ya se beneficiaban de las disposiciones del Convenio de Bruselas de 1968, hoy recogidas por el Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, que en el apartado 2 de su artículo 5 incluye una disposición según la cual "Las personas domiciliadas en un Estado miembro podrán ser demandadas en otro Estado miembro (...) en materia de alimentos, ante el tribunal del lugar del domicilio o de la residencia habitual del acreedor de alimentos o, si se tratare de una demanda incidental a una acción relativa al estado de las personas, ante el tribunal competente según la ley del foro para conocer de ésta, salvo que tal competencia se fundamentare exclusivamente en la nacionalidad de una de las partes.". El alimentista puede por lo tanto dirigirse al tribunal competente del Estado miembro donde el deudor tiene su domicilio o al del Estado miembro donde él mismo tiene su domicilio o residencia habitual. Cuando esto ocurre el deudor sólo tiene, por su parte, una única posibilidad, la de iniciar el procedimiento ante el tribunal competente del Estado miembro donde la otra parte está domiciliada.

Así pues, la cuestión de las obligaciones alimentarias forma parte de los ámbitos ya parcialmente cubiertos por los instrumentos comunitarios existentes, para los cuales el "Programa de reconocimiento mutuo" prevé la adopción de una serie de medidas que incluyen, en particular, la instauración de una ejecución provisional y la adopción de medidas cautelares.

Por otra parte, el "Programa de reconocimiento mutuo" indica que en general será necesario, o incluso indispensable, establecer a nivel europeo una serie de normas procesales que constituirán garantías mínimas comunes, o incluso orientarse hacia una cierta armonización de los procedimientos. Prevé además la aprobación de medidas complementarias al reconocimiento mutuo destinadas a lograr una mayor eficacia de la ejecución, en el Estado requerido, de las decisiones judiciales dictadas en otro Estado miembro, en particular permitiendo la identificación precisa de los elementos del patrimonio de un deudor que se encuentra en el territorio de los Estados miembros o que permita al reconocimiento mutuo inscribirse en el marco de una mejor cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros. Finalmente, prevé medidas relativas a la armonización de las normas de conflicto de leyes.

Con el fin de recoger los elementos necesarios para la realización de este programa, la Comisión encargó un estudio sobre el cobro de las deudas alimentarias en los Estados miembros de la Unión Europea¹.

Según el resumen con que concluye este estudio, *"El cobro de las pensiones alimentarias es, en los Estados miembros, un contencioso frecuente debido al debilitamiento de los vínculos familiares"* y *"un problema comunitario resultante de la libre circulación de los ciudadanos europeos"*.

No obstante, las estadísticas relativas a la cooperación entre Estados miembros no parecen revelar el volumen real de asuntos que podrían requerir su intervención.

Tal como se indica en el informe *"Un análisis detallado de las cifras francesas produce algunas sorpresas. El año pasado Francia recibió 11 solicitudes procedentes de Alemania y envió 5. Recibió 4 expedientes del Reino Unido y envió 6. Los informes alemanes e ingleses contienen cifras del mismo orden. No deja de sorprender el bajo número de casos tratados. Dada la importancia de la población de estos tres Estados, su proximidad geográfica y los fuertes vínculos, es razonable imaginar que existen miles o incluso decenas de miles de casos potenciales"*.

No existen estadísticas europeas sobre el número de asuntos relativos a pensiones alimentarias que requieren un cobro transfronterizo pero distintas cifras ofrecen indicios interesantes.

Según las estadísticas comunitarias, en 1999 aproximadamente 6 millones de nacionales de un Estado de la Unión residían en el territorio de otro Estado miembro.

Se constata que en un gran número de países de la Unión el número de divorcios por 1.000 habitantes equivale casi a la mitad del número de matrimonios.

Según el informe, en Italia se presentaron 155.621 solicitudes de divorcio o separación de cuerpos en el 2000 ante los tribunales pero Italia registró ese mismo año un porcentaje de divorcios de 0,7 por 1.000 habitantes, lo que representa cuatro veces menos que el de diez de los quince Estados miembros de la UE.

El informe español indica por su parte que un 80% de las decisiones de divorcio o separación incluyen pensiones alimentarias, pero que éstas no se pagan en más del 50% de los casos.

Finalmente, el informe relativo a Suecia, país de 8,8 millones de habitantes, precisa que en el 2001 alrededor de 21.000 de los deudores de alimentos registrados en la caja de la seguridad social residían en el extranjero. El total de las pensiones alimentarias pagadas por estos deudores ascendía aproximadamente a 7 millones de euros.

El conjunto de estas cifras permite hacerse una idea de la importancia, desde más de un punto de vista, de la cuestión del cobro de las deudas alimentarias en el espacio judicial europeo.

Las personas afectadas son muy numerosas, las dificultades que algunas de ellas encuentran pueden resultar especialmente perjudiciales tanto a nivel material como psicológico y las sumas que los Estados tienen que pagar para atenuar el impago de algunos deudores son considerables.

¹ El estudio puede consultarse en el sitio de la Dirección General de Justicia e Interior:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Ciertamente, el cobro transfronterizo de deudas alimentarias no requiere en todos los casos una cooperación entre Estados, bien porque los deudores proceden espontáneamente o porque los acreedores recurren individualmente a las vías de ejecución forzosa que les están abiertas. Es probable, con todo, que numerosos acreedores renuncien a hacer valer sus derechos por ignorancia de los mecanismos de cooperación de los que pueden beneficiarse, porque no está prevista ninguna asistencia en su caso, por ejemplo si se trata de adultos cuyo deudor reside en un país que sólo ofrece cooperación en caso de que existan niños de por medio, o incluso por desaliento, tras muchos años de tentativas inútiles.

El informe revela que el cobro transfronterizo de las pensiones alimentarias en el espacio judicial europeo tropieza con dificultades de todo tipo, que pueden surgir incluso antes de que se pronuncie la resolución que concede alimentos, debido a las debilidades de la cooperación entre Estados, o en la fase de ejecución propiamente dicha.

La simple supresión del exequátur no sería pues suficiente, por sí sola, para eliminar todos los obstáculos al cobro de las deudas alimentarias en el espacio judicial europeo y otras medidas deben aplicarse.

3.1.2. *Actividades de la Conferencia de La Haya.*

La Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado² emprendió también nuevos trabajos en el ámbito de las obligaciones alimentarias, con el fin de modernizar el dispositivo convencional actualmente existente que consta, además de una serie de acuerdos regionales o bilaterales, de cinco convenios internacionales:

- Convenio de La Haya, de 24 de octubre de 1956, *sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias con los hijos* (ratificado por Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal);
- Convenio de La Haya, de 15 de abril de 1958, *sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de obligaciones alimentarias con respecto a menores* (ratificado por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia);
- Convenio de La Haya, de 2 de octubre de 1973, *sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias* (ratificado por Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal). Este Convenio sustituye, en las relaciones entre los Estados parte, al Convenio de La Haya *sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias con los hijos* de 24 de octubre de 1956.
- Convenio de La Haya, de 2 de octubre de 1973, *referente al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias* (ratificado por Alemania, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia). Este Convenio sustituye, en las relaciones entre los Estados parte, al Convenio de La Haya de 15 de abril de 1958 *sobre reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de obligaciones alimentarias con respecto a menores*.

² Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Oficina Permanente: 6, Scheveningsweg 2517, La Haya, Países Bajos. Sitio internet: <http://www.hcch.net>

Y, por otra parte:

- Convenio de Nueva York, de 20 de junio de 1956, *sobre obtención de alimentos en el extranjero*, celebrado en el marco de la ONU³ (ratificado por todos los Estados miembros de la Unión Europea).

La Conferencia de La Haya convocó en 1995 una primera comisión especial durante la cual se dirigieron una serie de recomendaciones a los Estados parte de estos convenios. Cuatro años más tarde una nueva comisión especial tuvo desgraciadamente que constatar que se habían aportado pocas mejoras al funcionamiento del dispositivo compuesto por los Convenios de La Haya y Nueva York y sugería entonces elaborar un nuevo instrumento completo y basado en los mejores aspectos de los convenios existentes.

Según las conclusiones de esta segunda reunión, la Comisión especial de asuntos generales y política de la 19ª sesión diplomática de la Conferencia de La Haya de abril de 2002, retomando las conclusiones de la anterior reunión celebrada en el 2000, decidió inscribir prioritariamente en la agenda de sus trabajos la elaboración de un nuevo convenio general sobre obligaciones alimentarias.

Una primera Comisión especial consagrada a un intercambio de opiniones entre las delegaciones de los Estados miembros de la Conferencia se reunió en mayo del 2003 y un segundo encuentro debería tener lugar en el 2004.

3.2. Relaciones entre los instrumentos comunitarios y los Convenios de La Haya

El lanzamiento de los trabajos en la Conferencia de La Haya en paralelo a los de la UE plantea necesariamente cuestiones de articulación. Según la Comisión, esta articulación debería imperativamente orientarse hacia la búsqueda de las sinergias posibles. La Comunidad debería adoptar una estrategia coherente en el marco de las negociaciones de La Haya para aportar una contribución positiva a la mejora de la cooperación internacional en el ámbito del cobro de deudas alimentarias.

Por ello la Comisión presentó al Consejo, en abril del 2003, una recomendación de decisión con el fin de ser autorizada a entablar negociaciones, en nombre de la Comunidad Europea, para la aprobación de un convenio relativo a las obligaciones alimentarias en el marco de la Conferencia de La Haya.

La Comisión lamenta que hasta ahora el Consejo aún no haya decidido darle esta autorización y que la Comunidad esté por lo tanto ausente de la mesa de negociaciones.

Por otra parte algunos Estados miembros consideran que conviene dar prioridad a los trabajos en curso en la Conferencia de La Haya frente a los que se emprenderán a nivel comunitario. Según estos Estados, sería preferible esperar a los resultados de las negociaciones de La Haya antes de avanzar en la aplicación de las conclusiones de Tampere y del Programa de reconocimiento mutuo.

³ Es necesario recordar que los Estados miembros adoptaron en 1990 un convenio de simplificación de los procedimientos relativos al cobro de deudas alimentarias, pero nunca entró en vigor.

Tal visión de las cosas no puede ser compartida por la Comisión. La Conferencia de La Haya fue, en el pasado, un instrumento importante para reforzar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la UE. Como los Tratados no otorgaban competencias a la Comunidad en el ámbito de la cooperación judicial, los Estados miembros se vieron obligados a recurrir a instrumentos convencionales, ora a tratados celebrados entre ellos, como el Convenio de Bruselas de 1968 o el de Roma de 1980, ora a negociaciones en el marco de distintas organizaciones internacionales, entre las que la Conferencia de La Haya desempeñó un papel de primer orden.

No obstante, con la aprobación del Tratado de Ámsterdam los Estados miembros decidieron dar competencia directa a la Comunidad para adoptar instrumentos y emprender acciones en materia de cooperación judicial civil. Así pues, desde Ámsterdam la construcción del Espacio Judicial Europeo en materia civil no pasa ya por la negociación y ratificación de convenios internacionales sino por la aprobación de reglamentos, directivas y decisiones.

La Conferencia de La Haya perdió así una de las funciones que había debido ejercer durante varias décadas: la de foro en cuyo seno los Estados miembros perseguían un objetivo de integración más avanzada entre ellos. Es por otra parte interesante observar que el artículo 65 del Tratado de Ámsterdam cita expresamente dos ámbitos específicos antes regulados por convenios de La Haya y ampliamente ratificados por los Estados miembros: la comunicación y notificación de actos, y la obtención de pruebas, ámbitos en los cuales se han adoptado dos reglamentos comunitarios desde entonces.

No obstante, la Conferencia de La Haya no ha perdido su interés para la Comunidad Europea. Esta organización internacional, que por otra parte acogió a muchos nuevos miembros durante los últimos años, representa para la Comunidad un foro internacional que permite desarrollar una política de cooperación con terceros países en el ámbito de la justicia civil. Por esta razón, por lo demás, la Comunidad decidió solicitar su adhesión a esta organización internacional y la Comisión Europea negocia actualmente a este respecto.

Por otra parte la experiencia de la Conferencia de La Haya en materia de derecho internacional privado y el espacio de intercambio y debate que ofrece en un amplio abanico de países constituye una fuente de inspiración de valor inestimable para los trabajos que deben desarrollarse en la Comunidad Europea.

Esto es evidente por lo que se refiere al caso particular de las obligaciones alimentarias, en el cual la Comisión puede beneficiarse de los documentos preparatorios presentados por la Conferencia de La Haya así como de los debates que tuvieron lugar en mayo del 2003 y en los cuales participó como observador.

Si no puede excluirse que, en algunos ámbitos, las negociaciones de La Haya puedan producir resultados que harían menos necesaria la adopción de un instrumento comunitario (podría ser el caso para las normas sobre conflicto de leyes si se adoptaran soluciones satisfactorias y siempre que la Comunidad pueda adherirse al Convenio) la diferencia por lo que se refiere al nivel de integración entre Estados miembros con relación a terceros países y la amplitud de los objetivos perseguidos hace necesaria la búsqueda de soluciones comunitarias particulares. La cooperación entre los Estados miembros, que tienen a su disposición no sólo un sistema más coherente y completo de normas de competencia directa y reconocimiento de juicios, sino también una red judicial europea operativa, puede ciertamente ser más estrecha que con Estados terceros.

Pero aunque las ambiciones y posibilidades siguen siendo ciertamente diferentes, pueden y deben explotarse excelentes sinergias entre los trabajos a nivel comunitario y a nivel internacional.

Esta es la razón por la que la Comisión decidió, al publicar el presente Libro verde, lanzar un debate general sobre ambos foros.

4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS FUTUROS INSTRUMENTOS

El ámbito de aplicación de un instrumento puede difícilmente definirse cuando aún no se ha determinado su contenido ya que pueden adoptarse normas totalmente diferentes relativas, por ejemplo, a la ley aplicable, la concesión de asistencia judicial o la cooperación, en función de la amplitud del ámbito de aplicación del instrumento.

No obstante, algunas de las cuestiones que se plantean pueden ya mencionarse. Se trata de la definición de las obligaciones alimentarias y de la naturaleza de las deudas a las cuales deberían aplicarse los futuros instrumentos, de las categorías de decisiones o actos así como de las personas a quienes deberían afectar.

4.1. Concepto de obligaciones alimentarias

Por lo que se refiere al concepto de obligaciones alimentarias, hay que recordar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas adoptó, con respecto a la aplicación del Convenio de Bruselas de 1968, una acepción amplia. En su sentencia L. de Cavel contra J. de Cavel⁴ el Tribunal asimiló la "prestación compensatoria" tras un divorcio prevista por el Derecho francés a una obligación alimentaria, al ser establecida en razón de los recursos y necesidades recíprocos. Del mismo modo, en el asunto A. Van den Boogaard contra P. Laumen⁵ decidió que *"una resolución, dictada en el contexto de un proceso de divorcio, por la que se ordena el pago de una cantidad global, así como la transmisión de la propiedad de determinados bienes de uno de los esposos a favor de su excónyuge, hace referencia a obligaciones alimentarias (...), en la medida en que tenga por objeto garantizar la manutención de dicho excónyuge."* El Tribunal no tuvo que pronunciarse en cambio con respecto a las obligaciones alimentarias de carácter sucesorio. Con el fin de evitar incertidumbres, podría por lo tanto ser necesario definir las obligaciones alimentarias que entrarían en el ámbito de aplicación de un futuro instrumento europeo.

Por su parte, los Convenios de La Haya no definen, como tampoco lo hace el de Nueva York, el concepto de obligaciones alimentarias. Es necesario tener en cuenta, con todo, que una disposición particular, introducida en el artículo 8 del Convenio de 1973 *sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias*, aclara cualquier ambigüedad al respecto de la aplicación de dicho Convenio a las obligaciones alimentarias entre esposos divorciados⁶.

⁴ Sentencia del Tribunal (Tercera sala) de 6 de marzo de 1980. Asunto 120/79.

⁵ Sentencia del Tribunal (Quinta sala) de 27 de febrero de 1997. Asunto C-220/95.

⁶ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado. Documento preliminar n° 1 de septiembre de 1995. Nota sobre el funcionamiento de los Convenios de La Haya relativos a las obligaciones alimentarias y del Convenio de Nueva York sobre recuperación de alimentos en el extranjero, página 22, que indica que la introducción de una norma particular pareció necesaria debido al carácter dudoso (alimentario según algunos sistemas jurídicos o indemnizador para otros) de la pensión debida al esposo divorciado.

4.2. Atrasos

La cuestión de los atrasos, es decir, del cobro de pensiones asignadas por una sentencia pero no pagadas, se plantea en una serie de casos.

Pueden surgir dificultades, en particular si la legislación del Estado donde la resolución debe ejecutarse prevé que la condena al pago de pensiones alimentarias sólo puede llevarse a cabo, después de haber recibido el exequátur, para futuros pagos o si sólo permite el cobro de atrasos por un período limitado.

4.2.1. Proyecto comunitario

Por lo que respecta al reconocimiento y ejecución en un Estado miembro de la UE de una resolución dictada en otro Estado miembro, la supresión del exequátur no modificaría la situación actual, según la cual los efectos producidos por esta resolución en el Estado requerido son los que produciría en el Estado de origen.

No obstante, como los procedimientos de ejecución están regulados por la legislación del Estado requerido, la cuestión de la posibilidad de hacer ejecutar una resolución antigua, y por lo tanto de recuperar los atrasos, podría no obstante plantearse en los Estados donde las normas relativas a la prescripción se consideran como normas de procedimiento.

4.2.2. Proyecto de Convenio de La Haya

En la Comisión especial de mayo del 2003 se mencionó la cuestión de los atrasos y varias delegaciones observaron que se plantean dificultades cuando una resolución debe ejecutarse en el extranjero debido a las grandes divergencias que existen entre las distintas legislaciones y a la ausencia de normas claras en los sistemas de derecho común.

El artículo 11 del Convenio de La Haya de 1973, *referente al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones relativas a las obligaciones alimenticias* dispone que: "*Cuando la resolución hubiere ordenado la prestación de alimentos por pagos periódicos, la ejecución se concederá tanto para los pagos vencidos como para los pagos por vencer*" y podría ser retomado por el futuro Convenio.

A nivel mundial otra dificultad resulta de la posición de los Estados que rechazan el reconocimiento y la ejecución de algunas decisiones extranjeras porque consideran que el juez que pronunció la resolución no era competente e incoan en consecuencia un nuevo procedimiento sobre el fondo en su territorio. Si la nueva resolución no condena al pago de los atrasos, una parte de las sumas debidas al acreedor en aplicación de la primera resolución no podrá reclamarse al deudor.

4.3. Personas a las cuales los futuros instrumentos deberían aplicarse

Por lo que se refiere a la UE, el examen de las normas de derecho interno de los distintos Estados miembros evidencia que la naturaleza de los vínculos susceptibles de crear obligaciones alimentarias entre dos personas difiere, puesto que pueden estar afectados solamente los padres y sus hijos o los cónyuges y excónyuges, pero a veces también un círculo familiar más amplio, las "parejas registradas", o incluso personas ligadas por una relación de concubinato.

Además, a veces determinados organismos públicos se encargan de cobrar las pensiones alimentarias, bien por actuar en nombre del acreedor, estar subrogados en sus derechos o por buscar el cobro de asignaciones de carácter social que le abonaron con el fin de permitirle cubrir sus necesidades por impago del deudor. Pero algunos Estados se niegan a cooperar para recaudar las sumas reclamadas por organismos extranjeros. La ayuda aportada a los beneficiarios de una pensión por los organismos públicos, cualquiera que sea la forma que toma, se deriva de una política de solidaridad nacional, aunque representa un coste importante y los importes pagados a los beneficiarios de una pensión no deberían correr definitivamente a cargo de los Estados cuando el deudor dispone de medios para pagar su deuda.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas interpretó el primero párrafo del artículo 1 del Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968 *relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil* en la sentencia Gemeente Steenberghe contra Luc Baten⁷ y el concepto de 'materia civil' en el sentido de *"la acción de repetición mediante la cual un organismo público reclama a una persona de Derecho privado el reembolso de las cantidades que abonó en concepto de asistencia social al cónyuge divorciado y al hijo de dicha persona, en la medida en que el fundamento y las modalidades de ejercicio de dicha acción estén regulados por las normas de Derecho común aplicables a la obligación de alimentos."* Preciso también que tal acción escapa al ámbito de la seguridad social, excluida de la aplicación del Convenio, pero en cambio consideró que *"en el caso de que la acción de repetición se base en disposiciones mediante las cuales el legislador haya conferido al organismo público una prerrogativa propia, dicha acción no puede considerarse incluida en la «materia civil»."*

Esta cuestión se examina también en el marco de los trabajos de la Conferencia de La Haya. Los dos más recientes Convenios de La Haya adoptaron un ámbito de aplicación amplio, puesto que se aplican *"a las resoluciones en materia de obligaciones alimentarias dimanantes de relaciones de familia, de parentesco, de matrimonio o de afinidad incluidas las obligaciones alimentarias respecto de un hijo no legítimo"*. El Convenio de 2 de octubre de 1973 añade que se aplica a las resoluciones *"dictadas por las autoridades judiciales o administrativas de un Estado contratante entre: 1. Un acreedor y un deudor de alimentos; o 2. un deudor de alimentos y una Institución pública que persiga el reembolso de la prestación facilitada a un acreedor de alimentos."*

Ambos Convenios prevén no obstante posibilidades de reservas en cuanto a su aplicación a las obligaciones alimentarias, en particular entre colaterales o afines. Varios Estados hicieron uso de estas reservas al ratificar los Convenios y en particular algunos Estados miembros de la Unión.

La cuestión suscitó debates durante la reunión de la primera comisión especial encargada de elaborar un proyecto de Convenio, convocada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado en mayo del 2003, debido a la pesadez de las obligaciones de cooperación que podría representar para los Estados un ámbito de aplicación ampliado.

Esta cuestión podría plantearse también en la Comunidad Europea ya que algunos Estados miembros parecen emitir reservas con respecto a la idea de aportar una asistencia a adultos u organismos públicos para la ejecución de resoluciones dictadas en el extranjero en su favor.

⁷ Sentencia del Tribunal (Quinta sala) del 14 de noviembre de 2002. Asunto C-271/00.

Cuestión 1

¿Es necesario prever que los futuros instrumentos:

a. definan el concepto de “obligaciones alimentarias”? ¿Cómo?

b. se apliquen al cobro de atrasos?

c. se apliquen a organismos públicos, en particular en lo relativo a la cooperación?

d. se apliquen a todas las personas susceptibles de beneficiarse de pensiones alimentarias según los distintos sistemas jurídicos?

¿Deben buscarse soluciones distintas para el futuro instrumento comunitario y para el futuro Convenio de La Haya? ¿Cuáles?

5. NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

5.1. Competencia directa

5.1.1. Normas comunitarias

Tal como se recordó más arriba, el Reglamento (CE) n° 44/2001 es aplicable en materia de obligaciones alimentarias e incluye en el apartado 2 de su artículo 5, junto a la regla de competencia general, normas sobre competencias especiales.

Durante los trabajos de redacción del Reglamento (CE) n° 2201/2003, de 27 de diciembre de 2003, *relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000*⁸, se planteó la cuestión de incluir en el Reglamento (CE) n° 44/2001 una precisión según la cual las acciones referidas a responsabilidad parental se engloban en el concepto de acciones relativas al estado de las personas, con el fin de permitir a las autoridades competentes al respecto pronunciarse también sobre las demandas alimentarias adjuntas.

La posibilidad de unir ambos tipos de acciones (autoridad parental y obligaciones alimentarias) puede resultar muy útil. Como ejemplo, las decisiones que fijan la residencia de un hijo con uno de sus padres establecen generalmente el pago por el otro padre de una pensión alimentaria y la solución más simple consiste obviamente en confiar la competencia para pronunciarse sobre ambas cuestiones a las autoridades del mismo Estado.

⁸ DO C L 338 de 23.12.2003.

En definitiva, los debates permitieron concluir que las cuestiones relativas a la autoridad parental ya están cubiertas por el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 44/2001. Con el fin de evitar toda ambigüedad, el undécimo considerando del preámbulo del Reglamento (CE) n° 2201/2003 indica que *"Las obligaciones alimentarias, al estar ya reguladas en el Reglamento (CE) n° 44/2001, están excluidas del ámbito de aplicación del presente Reglamento. Los órganos jurisdiccionales competentes en virtud del presente Reglamento tendrán generalmente competencia para pronunciarse en materia de obligaciones alimentarias en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 44/2001."*

La mayoría de las cuestiones relativas a la competencia directa de las autoridades encargadas de resolver sobre las solicitudes de fijación o modificación de pensiones alimentarias se solucionan por lo tanto a nivel comunitario.

5.1.2. Proyecto de Convenio de La Haya

Las normas mencionadas anteriormente no son obviamente aplicables en las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y terceros Estados.

En los distintos convenios internacionales aplicables en algunos Estados miembros de la Unión Europea no figura ninguna disposición relativa a la competencia directa del juez de origen, es decir, que permita designar el país cuyas autoridades son competentes para pronunciarse sobre una solicitud de fijación de obligaciones alimentarias cuando un asunto presenta un carácter internacional, y por ello se planteó la necesidad de introducir tales normas en el futuro instrumento de La Haya.

Generalmente, la ausencia de normas de competencia directa que ligan a los Estados partes a un instrumento internacional deja subsistir una inseguridad jurídica, puesto que el reconocimiento y ejecución pueden rechazarse en el extranjero porque el tribunal que resolvió no era competente. Por otra parte puede suceder que las partes en litigio elijan dirigirse a autoridades de Estados diferentes. Por lo tanto se planteará una dificultad cuando el reconocimiento y la ejecución se soliciten en el extranjero y cada una de las partes reclame la aplicación de resoluciones diferentes. La aprobación de normas de competencia directa, que evita estos problemas, facilitaría el reconocimiento y ejecución de las resoluciones.

Se constata por otra parte que la actual falta de normas uniformes que vinculen a los Estados miembros de la Conferencia de La Haya implica dos tipos de dificultades.

5.1.2.1. Demandas iniciales

Por lo que se refiere a las demandas iniciales, es decir, aquellas por las cuales una persona plantea el asunto a la autoridad competente para que fije su pensión alimentaria con respecto a otra persona, una gran mayoría de Estados miembros de la Conferencia de La Haya aplica normas de competencia similares (competencia del tribunal u otra autoridad del domicilio o residencia del deudor o acreedor). Así ocurre, además de en los Estados miembros de la UE, en los latinoamericanos.

Otros Estados, en cambio, no admiten la competencia de las autoridades del Estado de residencia habitual del beneficiario. En Estados Unidos, por ejemplo, los tribunales del lugar del domicilio o residencia del acreedor consideran que la existencia en la Constitución del principio de *"proceso debido"* no les permite reconocerse competentes si no tienen un vínculo suficiente con el deudor.

Cuando un beneficiario de una pensión tiene su residencia habitual en Estados Unidos pero el deudor no tiene ningún vínculo con ese país, las autoridades estadounidenses piden a las del Estado donde está domiciliado o vive el deudor incoar un procedimiento para determinar la obligación alimentaria o incluso la filiación del hijo para el que se piden los alimentos.

Como el Convenio de Nueva York de 1956, que prevé en su artículo 6 que "*La institución intermediaria, actuando siempre dentro de las facultades que le haya conferido el demandante, tomará todas las medidas apropiadas para obtener el pago de alimentos, inclusive por transacción, y podrá, en caso necesario, iniciar y proseguir una acción de alimentos*" no es aplicable en Estados Unidos⁹, que no lo ratificó, algunos Estados consideran que no están obligados a conceder la cooperación que se les pueda pedir.

Para determinadas personas de nacionalidad estadounidense que no pueden permitirse cubrir los gastos que conlleva el ser representadas en un juicio en el extranjero el resultado es la imposibilidad de obtener una decisión que fije su pensión alimentaria.

5.1.2.2. Demandas de modificación.

En los Estados miembros de la Conferencia de La Haya son aplicables distintas normas de competencia con respecto a las demandas de modificación de la resolución inicial que fija las obligaciones alimentarias.

Se sabe que el Reglamento (CE) n° 44/2001 permite al acreedor dirigirse al tribunal competente de su domicilio o residencia habitual o al tribunal del domicilio del deudor, mientras que éste sólo puede dirigirse al tribunal del domicilio del acreedor. El Reglamento admite también la prórroga de la competencia.

La Convención Interamericana de Montevideo, de 15 de julio de 1989, *sobre Obligaciones Alimentarias*, distingue entre demandas referidas a un incremento de la pensión, solicitada por el acreedor en la práctica, que puede elegir, o a una disminución o suspensión de la pensión, deseada normalmente por el deudor, en cuyo caso el juez que se pronunció sobre la demanda inicial es el único competente. No obstante se admite la prórroga de competencia.

Algunos Estados mantienen la competencia del tribunal que se pronunció sobre la demanda inicial siempre que una de las partes resida aún en su jurisdicción en el momento de la solicitud de modificación.

Por lo tanto pueden plantearse dificultades cuando existen diferencias entre las normas aplicables según los distintos sistemas, en caso de cambio de domicilio o residencia de las partes y de ello pueden resultar resoluciones competidoras cuando tribunales diferentes se reconocen competentes o, por el contrario, la imposibilidad para las partes de obtener una resolución porque ningún tribunal se reconoce competente.

⁹ Estados Unidos firmó, en cambio, acuerdos de cooperación con algunos Estados.

Por último, algunos Estados de la Commonwealth utilizan un sistema por el cual toda decisión, pronunciada tras la demanda inicial o previa solicitud de modificación, se produce al término de dos etapas, desarrollándose la primera en el país de residencia del acreedor y la segunda en el de residencia del deudor. Este sistema también fue adoptado en el marco de acuerdos firmados entre algunos otros Estados no miembros de la Commonwealth y sólo puede funcionar, obviamente, si los Estados de residencia del acreedor y del deudor aplican las mismas normas. Cuando el Estado de residencia del deudor no conoce este sistema, la primera etapa del proceso de toma de decisiones no se produce y por lo tanto no puede dictarse ninguna sentencia susceptible de ejecución.

Algunos Estados consideran que podrían regularse algunas de estas dificultades por medio de normas de cooperación.

Otros Estados manifestaron, en sus respuestas al cuestionario establecido por la Conferencia de La Haya o durante la reunión de la Comisión especial de mayo del 2003, su deseo de ver figurar en el futuro Convenio normas sobre competencia directa.

Es necesario observar, por lo que se refiere a los tribunales estadounidenses, que los casos en los cuales se niegan a resolver sobre las solicitudes de los acreedores que residen en ese país son seguramente relativamente poco numerosos, puesto que una reciente ley adoptó una lista bastante extensa de casos en que pueden reconocerse competentes en materia de obligaciones alimentarias aún residiendo el deudor en el extranjero.

Distintas soluciones parecen pues posibles: no insertar al futuro convenio normas de competencia directa, prever solamente disposiciones relativas a las decisiones modificativas, intentar elaborar normas universalmente aceptables sin poner en entredicho el principio de competencia del tribunal del lugar de residencia del acreedor, adoptar normas inspiradas en el Reglamento (CE) n° 44/2001 o en la Convención Interamericana de Montevideo, prever una posibilidad de reserva general o aplicable solamente en algunos casos o, al contrario, insertar en el futuro Convenio normas opcionales sobre competencia directa.

Cuestión 2

¿Debe el futuro Convenio de La Haya:

- a. incluir un conjunto completo de normas de competencia directa? En caso afirmativo, ¿qué normas deberían ser adoptadas?
- b. incluir normas de competencia directa que sólo regulen los casos de solicitudes de modificación de una decisión previa? En caso afirmativo, ¿qué normas deberían ser adoptadas?

5.2. Reconocimiento y ejecución de decisiones

Tal como se indicó más arriba, el Programa de medidas prevé expresamente, por lo que se refiere a las decisiones sobre obligaciones alimentarias, la supresión del exequátur, es decir, del procedimiento que debe iniciarse ante el tribunal de un Estado para hacer reconocer y declarar ejecutorias en su territorio resoluciones dictadas por un tribunal de otro Estado. Se buscan también medios susceptibles de facilitar el reconocimiento y ejecución de resoluciones en el marco de los trabajos de la Conferencia de La Haya.

La cuestión se plantea diferentemente en el espacio comunitario, donde las decisiones judiciales circulan de manera relativamente fácil desde hace muchos años, y más aún desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 44/2001, y entre los Estados miembros de la Conferencia de La Haya, no todos vinculados por normas convencionales, con sistemas jurídicos y niveles de desarrollo a veces muy diferentes, y distribuidos por todo el planeta.

Pero en ambos casos parece indispensable buscar los medios que permitan a las resoluciones ser reconocidas y ejecutadas lo más rápidamente posible. Es necesario recordar que la urgencia particular del Reglamento sobre pensiones alimentarias y que, a resera de que el deudor se beneficie de vías de recurso que le permitan hacer valer sus derechos en caso de conflicto, los intereses del acreedor deberían tenerse en cuenta de manera primordial.

5.2.1. Proyecto comunitario

5.2.1.1. Supresión del exequátur

Un instrumento europeo que suprimiría el exequátur podría inspirarse en el Reglamento del Consejo (CE) n° 2201/2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento del Consejo (CE) n° 1347/2000, o en el proyecto de Reglamento que crea un título ejecutorio europeo para los créditos no impugnados.

Estos dos textos prevén que las resoluciones dictadas en su ámbito de aplicación por los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro sean reconocidas en los otros Estados miembros sin que sea necesaria ninguna declaración que les otorgue fuerza ejecutoria y sin que sea posible oponerse al reconocimiento.

En la perspectiva de la supresión del exequátur de las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias, es necesario preguntarse si actualmente existen dificultades de fondo que podrían oponerse.

Los Reglamentos del Consejo (CE) n° 1347/2000 y (CE) n° 44/2001, que incluyen normas relativas al procedimiento de exequátur, prevén que el demandado en la instancia principal puede oponerse, en particular, al reconocimiento y ejecución de una resolución dictada en otro Estado miembro si fuera manifiestamente contraria al orden público del Estado requerido o si no se respetaron los derechos de la defensa.

Por lo que se refiere al primer punto, el informe entregado a la Comisión Europea evidencia que, aunque se pueden prever *"varios conflictos potenciales, el concepto de orden público internacional se presenta más como un falso problema que como un obstáculo real. La lectura de los informes nacionales pone de manifiesto que este concepto se aplica en un número insignificante de decisiones"*.

Algunos problemas podrían subsistir para algunos Estados, como el reconocimiento y ejecución de resoluciones de concesión una pensión alimentaria a personas vinculadas por nuevas formas de matrimonio o convivencia recientemente introducidas.

Por lo que respecta a los derechos de la defensa, el informe entregado a la Comisión Europea indica la ausencia de notificación de decisiones tomadas en algunos países por mediadores. Asimismo las autoridades administrativas de algunos Estados adoptarían decisiones a espaldas del deudor. En otros lugares la notificación de actos se efectuaría a un curador cuando el deudor no está localizable, procedimiento que se considera inaceptable en algunos Estados requeridos.

Conviene preguntarse si existen verdaderas dificultades en este ámbito y, en caso afirmativo, qué soluciones permitirían resolverlas. Es necesario recordar a este respecto que el Programa de reconocimiento mutuo prevé la adopción, si fuere necesario, en particular cuando la supresión del exequátur está prevista, de garantías procesales mínimas que permitan garantizar el estricto respeto del proceso justo. Esta exigencia es tenida en cuenta por ejemplo por el Reglamento (CE) 2201/2003, que prevé que las resoluciones relativas al derecho de visita sean reconocidas y ejecutadas en los Estados miembros sin exequátur, siempre que se haya oído a todas las partes interesadas y en especial al hijo, en el marco del procedimiento.

Cuestión 3

¿Existen motivos que podrían dificultar la supresión del exequátur en el marco comunitario por razones:

a. de orden público?

b. de incumplimiento de los derechos de la defensa?

En caso afirmativo, ¿cómo solucionar estas dificultades? ¿Deben adoptarse o reforzarse determinadas garantías procesales?

5.2.1.2. Ejecución provisional.

La legislación de algunos Estados miembros prevé que las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias se combinen automáticamente con la ejecución provisional; según otros derechos el pronunciamiento de la resolución constituye una simple facultad para el juez; algunos sistemas no conocen esta posibilidad. Cuando la ejecución provisional es desconocida, es a veces posible que el acreedor obtenga una resolución provisional aplicable desde el principio del procedimiento y hasta que la resolución revista básicamente un carácter definitivo.

Generalmente el objeto mismo de una resolución que concede alimentos, que tiene por objeto permitir al acreedor hacer frente a sus necesidades diarias esenciales, justificaría la generalización de la posibilidad para el juez de pronunciar la resolución provisional, y por lo tanto la ejecución de ésta desde el momento en que es dictada.

La posibilidad de ordenar mediante una resolución provisional el pago de una pensión durante el curso del procedimiento y hasta que el juicio sobre el fondo sea definitivo parece más eficaz aún puesto que permite al acreedor percibir una pensión desde el principio del procedimiento y hasta la expiración de los plazos y los recursos, pero no parece que pueda facilitar realmente el cobro de alimentos en el extranjero, puesto que requeriría la ejecución de dos resoluciones sucesivas. Generalmente, cuando el cobro de las deudas alimentarias debe efectuarse en el extranjero, la existencia de plazos inherentes a la aplicación de la cooperación judicial refuerza aún la necesidad de buscar medios para acelerar el conjunto del procedimiento. La ejecución provisional de la resolución garantiza al menos al acreedor que ésta puede dirigirse desde que es dictada a la autoridad del país de residencia del deudor para la aplicación de las medidas de ejecución.

Es obviamente difícil prever, por distintas razones, que la ejecución provisional sólo se aplique a las decisiones destinadas a ser ejecutadas en el extranjero ya que en el momento en que las decisiones son pronunciadas la situación puede no presentar un carácter internacional. Pero, sobre todo, nada justificaría la aplicación de soluciones menos favorables para los acreedores porque el deudor se encuentre en el extranjero.

Por lo tanto podría considerarse que la ejecución provisional se generalice a las decisiones relativas a las obligaciones alimentarias nacida en los Estados miembros.

Esta solución, por otra parte, es recomendada por el estudio sobre la mejora de la ejecución de las resoluciones judiciales encargado por la Comisión Europea¹⁰.

El artículo 41 del Reglamento del Consejo (CE) n° 2201/2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000, relativo al derecho de visita, incluye disposiciones según las cuales "Aunque el Derecho nacional no estipule la fuerza ejecutiva por ministerio de la ley, sin perjuicio de eventuales recursos, de las resoluciones judiciales que reconocen un derecho de visita, el órgano jurisdiccional de origen podrá declarar ejecutiva la resolución". El artículo 42 del Reglamento, relativo a las resoluciones de restitución de menores desplazados de manera ilícita, contiene disposiciones similares.

Estas disposiciones podrían obviamente servir de modelo para un futuro instrumento europeo relativo a las obligaciones alimentarias. Una simple facultad de pronunciar la ejecución ofrecida al juez podría no obstante parecer insuficiente, habida cuenta de los intereses en juego, y se debería más bien prever que las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias se combinen automáticamente con la ejecución provisional.

Cuestión 4

¿Tropieza con dificultades particulares el principio de plena ejecución provisional de las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias?

5.2.1.3. Procedimiento sobre ejecución propiamente dicha.

En algunos Estados los medios de ejecución de una sentencia que condena al pago de pensión alimentaria pueden aplicarse, en cuanto es ejecutoria, por un secretario; en otros Estados, una vez la sentencia dictada y convertida en ejecutoria, es ejecutada por agentes del tribunal bajo la autoridad de un juez, que debe autorizarla por una resolución eventualmente susceptible de recurso. Este procedimiento es también aplicable a las sentencias extranjeras que obtuvieron el exequátur.

La necesidad de iniciar un procedimiento judicial especial a efectos de ejecución, así como las vías de oposición y los recursos que puede utilizar el demandado pueden probablemente retrasar de notablemente la ejecución de la sentencia, no solamente porque la ejecución puede suspenderse durante el curso del procedimiento sino más generalmente debido a la gran duración de los procedimientos judiciales en algunos Estados miembros.

¹⁰ El estudio puede consultarse en el sitio de la Dirección General de Justicia e Interior: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Parece que las recomendaciones del Consejo de Tampere que invitan al Consejo a suprimir "las medidas intermedias que siguen exigiéndose para el reconocimiento y ejecución de una resolución o sentencia en el Estado requerido (...) por ejemplo, demandas de pensión alimenticia"¹¹ y a establecer "normas especiales de procedimiento comunes para la tramitación simplificada y acelerada de litigios transfronterizos relativos a demandas de (...) pensión alimenticia"¹² se adaptarían mal a las lentitudes inherentes, en algunos casos, a tales procedimientos de autorización para ejecutar una sentencia, en un ámbito donde el recurso a medidas de ejecución rápidas se impone.

Puede preguntarse en primer lugar si no es posible reducir el procedimiento ante el juez encargado de la ejecución con el fin de hacerlo más rápido. Sería quizá posible simplificar algunos trámites o fijar plazos.

Por otra parte, sin por ello suprimir toda posibilidad para el deudor de oponerse al embargo de sus bienes si pagó la totalidad de su deuda, o si se paga voluntariamente las pensiones alimentarias periódicas a su cargo, se podría prever, por ejemplo, que ningún recurso sea ya, en principio, suspensivo de ejecución. La suspensión de ejecución, que puede obviamente justificarse en algunos casos, podría entonces concederse únicamente a petición expresa y excepcionalmente.

Cuestión 5

Por lo que se refiere a la fase de ejecución de las sentencias, ¿Se puede prever:

- a. la simplificación de los procedimientos de ejecución que existen en algunos Estados miembros? ¿La fijación de plazos?
- b. que la ejecución sólo pueda suspenderse en casos excepcionales?

5.2.2. Medidas de ejecución

El estudio relativo a la mejora de la ejecución de las resoluciones judiciales mencionado más arriba sugiere que el principio de territorialidad de las medidas de ejecución deje lugar a un principio de universalidad y, hasta cierto punto, al reconocimiento mutuo de las medidas de ejecución.

Recomienda distintas mejoras, algunas de las cuales podrían aplicarse provechosamente en el ámbito del cobro de las deudas alimentarias.

Menciona, en particular, la introducción de una "Declaración europea de haberes" del deudor, siguiendo el modelo de la medida que existe en algunos Estados miembros de la UE y que permite al acreedor interrogar a la otra parte sobre sus bienes. Menciona también una "Decisión europea de retención bancaria" tomada sobre la base de una sentencia ejecutoria y que podría realizarse en el extranjero. Tales innovaciones, en particular la primera, serían muy útiles para el cobro de las deudas alimentarias.

Pero en este ámbito particular se podría también prever que una decisión de retención del salario tomada en un Estado miembro de la Unión pueda ejecutarse, sin que sea necesario proceder a ningún otro procedimiento, en los otros Estados miembros.

¹¹ Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia, n° 34.

¹² Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones de la Presidencia, n° 30.

Tal innovación no sería forzosamente útil para el cobro de las deudas en los Estados que confían a alguaciles la aplicación de las medidas de ejecución, pero en otros permitiría ganar tiempo puesto que evitaría pedir a un juez u otra autoridad tomar la decisión de retener el salario del deudor.

Cuestión 6

¿Se puede prever que una resolución de retención del salario de un deudor de una pensión alimentaria adoptada en un Estado miembro de la UE sea reconocida y ejecutada sin más trámites en todos los Estados miembros?

¿Qué otras medidas particulares serían útiles?

5.2.3. Proyecto de Convenio de La Haya.

De acuerdo con las orientaciones definidas por la Comisión de asuntos generales de la Conferencia de La Haya en el 2000 y el 2002, el proyecto de Convenio debería en principio incluir normas de reconocimiento y ejecución de las decisiones relativas a las obligaciones alimentarias inspiradas en las contenidas en los dos Convenios de 1958 y 1973. En sus respuestas al cuestionario que les envió la Conferencia, la gran mayoría de Estados miembros de ésta recomiendan insertar tales normas en el futuro Convenio. Pero esto plantea distintas y delicadas cuestiones.

5.2.3.1. Modalidades de reconocimiento y ejecución.

La secretaría permanente de la Conferencia de La Haya abogó por la supresión del exequátur, tal como está previsto en los artículos 41 y 42 del Reglamento del Consejo (CE) n° 2201/2003, *relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000*, aún interrogándose al mismo tiempo sobre las condiciones en las que podría expedirse el certificado por parte del Estado de origen que debe acompañar a la resolución, tal como está previsto por dicho Reglamento.

Esta sugerencia suscitó reacciones muy divergentes ya que algunas delegaciones aceptan la supresión del exequátur a reserva del mantenimiento de una posibilidad de recurso del deudor, después de notificación de la resolución por las autoridades del Estado requerido o en la fase de ejecución, según el procedimiento de derecho común propio de algunos sistemas, o según el procedimiento de exequátur simplificado previsto por el Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo. Otras alegaron que la supresión del exequátur no podría considerarse sin la existencia de armonización de las normas sobre conflicto de leyes y competencia, o que tal paso parecía imposible a nivel mundial habida cuenta de las disparidades

No obstante, numerosas delegaciones señalaron su interés por el recurso a procedimientos rápidos.

Cuestión 7

En el marco del futuro Convenio de La Haya, ¿se debe prever un sistema de exequátur simplificado similar al previsto por el Reglamento n° 44/2001? ¿Qué otras soluciones son posibles para facilitar y acelerar el reconocimiento y ejecución de las decisiones?

5.2.3.2. La competencia indirecta, condición del reconocimiento y la ejecución

Los convenios de La Haya sobre reconocimiento y ejecución de resoluciones en materia de obligaciones alimentarias incluyen normas de competencia indirecta que condicionan su aplicación. Ambos optan por la competencia del tribunal de la residencia habitual del deudor o acreedor, así como la de aquel al que el deudor hubiera aceptado someterse. El Convenio de 1973 acepta, por otro lado, la competencia del fuero de la nacionalidad común del acreedor y el deudor, así como la de las autoridades del Estado contratante que se pronunciaron sobre la demanda de alimentos accesoriamente a un procedimiento de divorcio, separación de cuerpos, anulación o nulidad de matrimonio.

Los criterios de residencia habitual del deudor o de su sometimiento a la competencia del tribunal requerido por el acreedor no están sujetos a controversia al ser universalmente aceptados o, por lo menos, al ser susceptibles de ser aceptados en el marco de un acuerdo internacional.

El criterio de la residencia habitual del acreedor suscita en cambio dificultades en los asuntos en que estén afectados los Estados Unidos, por una parte, y el conjunto de los otros Estados miembros de la Conferencia de La Haya, por otra parte. La Conferencia de La Haya sugiere que se considere un *"enfoque basado en los hechos"* según el cual *"cada Estado está autorizada a aplicar sus propios criterios. Es decir, se reconocerá y ejecutará una decisión dictada en el Estado de origen si, en las mismas condiciones, el ejercicio de la competencia hubiera sido posible en el Estado requerido. En virtud de este principio, las normas jurisdiccionales de competencia sobre las cuales el tribunal del Estado demandante fundó su sentencia no tendrían importancia. La cuestión crucial consiste en saber si, cualquiera que sea la razón declarada por el tribunal del Estado demandante, las circunstancias de este asunto confirmarían esta competencia de conformidad con las normas del Estado requerido. En este caso, la sentencia debería reconocerse."*¹³.

El método de valoración de la competencia indirecta "basado en los hechos" plantea una dificultad de orden práctico, puesto que supone que en la fase de examen de la solicitud de reconocimiento y ejecución la autoridad competente del Estado requerido se encuentra en posesión de elementos de información suficientes sobre los motivos en que se basó la competencia del juez del fondo para comparar las normas de competencia previstas por su propio derecho. Esto requeriría que el juez de origen tuviera conocimiento, en el momento en que resuelve, de los criterios de competencia elegidos por el juez del Estado requerido y que tuviera cuidado de precisar en su resolución que tal o tal de estos criterios fue efectivamente considerado en un caso dado. La dificultad reside en el hecho de que en el momento en que se dictan las sentencias la situación no siempre presenta un carácter internacional.

¹³ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, documento preliminar n° 3 *"Nuevo instrumento mundial de cobro internacional de alimentos en beneficio de los hijos y otros miembros de la familia"*. Informe redactado por William Duncan, § 76, que cita un ensayo de George G. Spector titulado *"Towards an accommodation of divergent jurisdictional standards for the determination of maintenance obligations in private international law"*.

El informe de la secretaría permanente sugiere que la información que podría permitir al tribunal que recibe la solicitud de reconocimiento y ejecución pronunciarse sobre la competencia indirecta del juez de origen se transmita por las autoridades del Estado demandante, de acuerdo con las medidas de cooperación. La cuestión está obviamente vinculada a las funciones susceptibles de confiarse a las autoridades de los Estados contratantes encargados de la cooperación. Pero sería necesario, por supuesto, que dispongan de los medios para recopilar la información necesaria.

La secretaría permanente de la Conferencia de La Haya propone adoptar las siguientes disposiciones:

- "1. Una resolución en materia alimentaria dictada por una autoridad judicial o administrativa en un Estado contratante (el Estado de origen) debe reconocerse y realizarse en todos los Estados contratantes si:"
 - a. (...)
 - b. (...)
 - c. las circunstancias del asunto, mutatis mutandis, habrían conferido esta competencia en virtud de las normas del Estado requerido; u
 - d. el acreedor residía (habitualmente) en el Estado de origen en el momento de introducción de la instancia.
2. Un Estado contratante cuyas autoridades judiciales o administrativas no puedan exclusivamente basar su competencia en materia alimentaria en el lugar de residencia del acreedor puede emitir una reserva en cuanto al apartado 1 (d)".¹⁴ Los Estados que expresasen la reserva prevista en el apartado 2 deberían comprometerse a emprender un nuevo procedimiento para atenuar esta dificultad. Es necesario recordar, no obstante, que tal solución conduce a la coexistencia de dos decisiones distintas que producen sus efectos en el territorio de Estados diferentes, con todas las dificultades que pueden resultar de esta situación en caso de cambio de residencia del deudor. Por otro lado, puede hacer imposible cobrar una parte de los atrasos.

Cuestión 8

¿El enfoque "basado en los hechos" puede aplicarse en la práctica?

¿Es necesario buscar otra solución? ¿En caso afirmativo, cuál?

Durante los debates de la Comisión especial reunida en La Haya en mayo del 2003 se examinaron otros tres criterios de competencia indirecta: nacionalidad común de las partes, divorcio y cuestiones vinculadas a la responsabilidad parental. Se previó también la posibilidad de admitir la autonomía de las partes en este aspecto.

¹⁴ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, documento preliminar n° 3 "Nuevo instrumento mundial de cobro internacional de alimentos en beneficio de los hijos y otros miembros de la familia". Informe redactado por William Duncan, § 87.

Ninguna delegación quiso mantener el criterio de dependencia de la nacionalidad común de las partes. En cambio, la competencia indirecta del tribunal al que se ha presentado una acción de Estado no pareció plantear dificultad. Esta solución sería por lo demás perfectamente compatible con la legislación comunitaria. En cuanto a la autonomía de las partes, a algunos expertos les pareció peligroso permitirla en un ámbito donde las fuerzas en presencia pueden resultar muy desequilibradas, y por lo tanto admitir la competencia indirecta del tribunal al que hayan recurrido de común acuerdo el deudor y el acreedor.

Cuestión 9

¿Es necesario admitir, en materia de competencia indirecta:

- a. la solución adoptada por el artículo 8 del Convenio de La Haya de 1973 sobre reconocimiento y ejecución de decisiones relativas a las obligaciones alimentarias?
- b. el fuero al que recurren de común acuerdo el deudor y el acreedor? ¿Debe limitarse la libertad de elección de las partes?

5.2.3.3. Motivos de denegación del reconocimiento

Los convenios de La Haya de 1958 y 1973 prevén que el reconocimiento y ejecución de una resolución pueda ser rechazada si es manifiestamente incompatible con el orden público del Estado requerido o si es incompatible con una resolución dictada anteriormente en el Estado requerido. El Convenio de 1973 añade a ambos motivos los de fraude cometido en el procedimiento y de existencia de un litigio pendiente ante las autoridades del Estado, entre las mismas partes y con el mismo objeto.

Durante la reunión de la Comisión especial de mayo del 2003 varias delegaciones se pronunciaron en favor de limitar los motivos de denegación de reconocimiento y ejecución esencialmente a la violación de los derechos de la defensa, al atentado al orden público, al conflicto de decisiones y a la litispendencia.

La cuestión de los conflictos de resoluciones se plantea no obstante de manera particular en materia de obligaciones alimentarias ya que varias resoluciones sucesivas pueden dictarse de manera perfectamente regular, en función de la evolución de las situaciones respectivas de las partes. Conviene obviamente favorecer el reconocimiento y la ejecución de la resolución más reciente, bajo reserva de que haya sido dictada por la autoridad competente en la materia. Si esta última cuestión no es regulada por la introducción en el Convenio de una norma sobre competencia directa, debería serlo por una norma sobre competencia indirecta.

Por otra parte, en general los Estados estuvieron de acuerdo en rechazar en principio la revisión del fondo de las resoluciones por el Estado requerido.

Con todo, parece que las autoridades de algunos Estados miembros de la Unión Europea, requeridos para reconocer y hacer ejecutar por sus autoridades una resolución sobre el fondo adoptada en otro Estado miembro de la UE o en un Estado tercero, incoan un nuevo procedimiento a efectos de fijación de la pensión alimentaria, y ello aunque la resolución de origen cumpla las condiciones de reconocimiento y ejecución, alegando que esta resolución no puede ejecutarse debido a la insolvencia del deudor o a la modificación de las situaciones respectivas de las partes.

Esta práctica no se ajusta ni a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 44/2001 ni a los Convenios de La Haya, que prohíben la revisión del fondo de las resoluciones extranjeras en la fase de exequátur, ni incluso a las del Convenio de Nueva York de 1956, que sólo permite incoar un nuevo procedimiento dentro del límite de los poderes concedidos por el acreedor.

Cuestión 10

En la fase de exequátur:

- a. ¿Qué motivos de denegación de reconocimiento y ejecución deberían figurar en el futuro Convenio?
- b. En caso de conflicto de resoluciones, ¿cómo distinguir la que debe ser ejecutada?
- c. ¿Es necesario prohibir estrictamente la revisión de las resoluciones dictadas en el Estado de origen o admitir derogaciones y, en caso afirmativo, en qué casos y con qué fin?

5.3. Ley aplicable

Ni el Reglamento (CE) n° 44/2001 ni ningún otro instrumento comunitario incluyen normas sobre conflictos de leyes relativos a las obligaciones alimentarias. El artículo 1, § 2 b) del Convenio de Roma de 19 de junio de 1980 *sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales*, único instrumento de derecho civil aplicable entre los Estados miembros de la UE que incluye normas sobre conflictos de leyes, excluye de su ámbito de aplicación los derechos y deberes derivados de las relaciones de familia, parentesco, matrimonio o alianza, incluidas las obligaciones alimentarias para con los hijos no legítimos.

Los Convenios de La Haya de 1956 y 1973 sólo han sido ratificados por una parte de los Estados miembros de la UE por lo que las normas sobre conflictos de leyes aplicables en el espacio judicial europeo no están armonizadas actualmente.

Por lo que se refiere a los trabajos en curso La Haya, se preveía que abordaran esta cuestión puesto que la Comisión especial de asuntos generales de mayo del 2000 había decidido elaborar un Convenio exhaustivo que mejorase los convenios existentes y, en particular, los dos sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias adoptados por la Conferencia.

Cuestiones similares parecen plantearse a niveles comunitario y mundial. Es necesario preguntarse con todo si respuestas diferentes, teniendo en cuenta la especificidad de cada uno de ambos niveles, deben aportarse en el marco del proyecto comunitario y del futuro Convenio de La Haya.

5.3.1. Situación

Aparecen grandes divergencias en las legislaciones internas de los Estados, incluidos los de la UE, por lo que se refiere a las obligaciones alimentarias.

Así pues, la edad a la cual un hijo deja de poder beneficiarse de una pensión alimentaria pagada por sus padres varía de un Estado a otro. Algunas legislaciones no aplican un criterio de edad sino que tienen en cuenta la situación del hijo y su posible capacidad para hacer frente de manera autónoma a sus propias necesidades.

Algunos países prevén que uno de los cónyuges divorciados se beneficie en principio, al menos en algunos casos, de una pensión alimentaria a cargo de su excónyuge pero otros aplican el principio opuesto.

Algunas legislaciones admiten la existencia de obligaciones alimentarias entre distintos miembros de la familia, o incluso entre personas próximas sin parentesco, pero otras limitan los derechos alimentarios a los hijos o cónyuges.

Las normas sobre competencia jurisdiccional de los distintos sistemas jurídicos ofrecen generalmente a las partes la posibilidad de elegir entre los tribunales de distintos Estados, en particular, el de residencia o de domicilio del acreedor o demandado. La legislación interna de numerosos Estados miembros de la Conferencia de La Haya admite por otra parte la competencia del fuero de la nacionalidad o del domicilio en el sentido anglosajón del término. Se sabe que la legislación europea, por su parte, abre varias posibilidades a los pleiteantes mediante la aplicación combinada de los Reglamentos (CE) n° 44/2001 y (CE) n° 1347/2000. La búsqueda, con un deseo de seguridad jurídica, de una armonización de las normas de conflictos de leyes aplicables a las situaciones que presentan un elemento de extranjería justificado tanto a nivel comunitario como en el marco de la Conferencia de La Haya.

Se observa con todo que ambos convenios *sobre legislación aplicable a las obligaciones alimentarias* adoptadas en la Conferencia de La Haya sólo recibieron un número limitado de ratificaciones, procedentes esencialmente de Estados miembros de la UE. Además, el Convenio más antiguo, que debería ser sustituido por el más reciente, sigue siendo aplicable en las relaciones entre algunos Estados que no han ratificado el siguiente.

Esta situación es obviamente insatisfactoria en más de un aspecto. La existencia de dos convenios que vinculan a Estados diferentes dificulta la posibilidad de prever soluciones y constituye una dificultad para los expertos. La ausencia de normas convencionales entre algunos otros Estados empeoran estos inconvenientes.

Por otra parte, las comisiones especiales reunidas en 1995 y 1999 evidenciaron algunas dificultades resultantes del contenido de los convenios.

Así se constatan divergencias jurisprudenciales resultantes de la falta de normas que designen la ley aplicable al establecimiento de la filiación ya que algunos tribunales aplican a esta cuestión la ley a través de sus normas de conflictos de leyes y otros la legislación sobre obligaciones alimentarias. Más generalmente, puede plantearse la cuestión de la ley aplicable a la apertura de derechos a los alimentos.

El artículo 8 del Convenio de 1973 prevé que la ley aplicada al divorcio regule, en el Estado contratante donde éste es pronunciado o reconocido, las obligaciones alimentarias entre esposos divorciados y la revisión de las resoluciones relativas a estas obligaciones. Tal norma, que tiene la ventaja de garantizar la continuidad de tratamiento de una situación con respecto a la misma ley y garantiza por lo tanto la seguridad jurídica, no obstante fue descartada, en una sentencia de 21 de febrero de 1997, por el Tribunal supremo de los Países Bajos, que consideró que no era incompatible con la posibilidad de que las partes elijan la ley aplicable.

Por último, la cuestión de la ley aplicable a la prescripción dio lugar a dificultades en la fase de solicitud de reconocimiento y ejecución, o de aplicación en el extranjero de medios de ejecución forzosa. Algunas legislaciones consideran la prescripción como una cuestión de fondo, regulada por sus normas de conflictos de leyes, y otros como una norma de procedimiento, a la cual se aplica la ley del fuero.

Durante los trabajos de la Comisión especial reunida en La Haya en mayo de 1999, numerosas delegaciones de los Estados de tradición jurídica romanogermánica se pronunciaron en favor de insertar en el nuevo Convenio normas sobre conflictos de leyes inspiradas en las normas del Convenio de 1973.

Se avanzaron varios argumentos y en particular la necesidad de unificar las normas convencionales actuales, modernizarlas y adaptarlas para que sean aceptables para el conjunto de los Estados miembros de la Conferencia.

En cambio los representantes de los Estados de derecho común alegaron dificultades para el juez y costes adicionales para las partes como resultado de aplicar una ley extranjera.

Se previeron varias soluciones: la inserción en el futuro Convenio de un conjunto completo de normas sobre conflicto de leyes, solamente de algunas normas para completar los Convenios existentes, la ausencia de normas de conflicto de leyes o la adopción, entre los Estados que deseen estar vinculados por tales normas, de un simple protocolo relativo a la ley aplicable a las obligaciones alimentarias.

La búsqueda de soluciones armonizadas podría obviamente resultar más compleja en un marco más amplio que el que abarcan hoy en día los Estados miembros de la Unión Europea.

Cuestión 11

¿Es necesario incluir en el futuro instrumento comunitario o en el futuro Convenio de La Haya

- a. un conjunto completo de normas sobre conflictos de leyes?
- b. normas sobre conflictos de leyes relativas a problemas particulares?

5.3.2. *Cuestiones que podrían ser contempladas por las normas sobre conflictos de leyes*

5.3.2.1. Cuestión principal

El Convenio de La Haya de 1973, el más reciente y completo, incluye un sistema en cascada que somete las obligaciones alimentarias a la legislación de la residencia habitual del beneficiario de una pensión o, con carácter subsidiario, si esta ley no permite al acreedor obtener alimentos, por la legislación nacional común del deudor y del acreedor y, finalmente, si esta segunda legislación no permite al acreedor obtener satisfacción, por la ley del fuero.

La Convención de Montevideo prevé un diferente sistema, ya que según su artículo 6:

"Las obligaciones alimentarias, así como las calidades de acreedor y de deudor de alimentos, se regularán por aquel de los siguientes órdenes jurídicos que, a juicio de la autoridad competente, resultare más favorable al interés del acreedor:

- a. El ordenamiento jurídico del Estado del domicilio o de la residencia habitual del acreedor;
- b. El ordenamiento jurídico del Estado del domicilio o de la residencia habitual del deudor."

El derecho de algunos países prevé también un enfoque en cascada, o un sistema similar al de la Convención de Montevideo. En otros Estados, es la legislación de la nacionalidad del acreedor la que regula la cuestión del derecho a los alimentos.

Durante la reunión de la Comisión especial reunida en La Haya en mayo del 2003 se observó que si se admitía la competencia del fuero del acreedor así como la aplicación de la ley del domicilio o residencia del acreedor, la ley del fuero sería aplicable, solución que permite un acuerdo entre los sistemas de derecho civil y de derecho común.

El recurso sistemático a la ley interna del fuero también se previó porque en la fase de demanda inicial es el acreedor el que elige tribunal y le corresponde por lo tanto elegir aquel cuya ley le sea más favorable. Tal solución parece no obstante favorecer la búsqueda de la jurisdicción más ventajosa.

Algunos han señalado además que algunos Estados de derecho islámico, por ejemplo, podrían desear ratificar el futuro Convenio y que para ellos la mejor solución sería sin duda aplicar la ley del fuero, incluidas sus normas de derecho internacional privado.

Cuestión 12

¿Qué normas generales de solución de conflictos de leyes es necesario adoptar, a nivel internacional y comunitario en materia de obligaciones alimentarias?

Por lo que se refiere a las obligaciones alimentarias entre excónyuges, procede examinar si la solución prevista por el artículo 8 del Convenio de La Haya de 1973 debe mantenerse. Muy criticada por algunos en el momento de su adopción, esta norma no parece haber planteado dificultades importantes en la práctica.

Durante los trabajos emprendidos en la Conferencia de La Haya, se previó dejar un lugar a la autonomía de la voluntad, inspirándose en la sentencia del Tribunal supremo de los Países Bajos, con el fin de permitir a las partes designar, para regular sus obligaciones alimentarias, una ley distinta a la que se aplicó a su divorcio. Si tal solución parecía conveniente, convendría examinar si la elección de las partes debe ser completamente libre o, al contrario, enmarcarse, en particular para evitar que una de las partes imponga a la otra la aplicación de una ley que le sería especialmente desfavorable.

Por lo que respecta a los divorcios pronunciados por un tribunal competente en aplicación del Reglamento (CE) n° 1347/2000, las normas de ley aplicable podrían en el futuro ser establecidas por un instrumento comunitario y se examinará en este marco la cuestión de las obligaciones alimentarias entre excónyuges.

Cuestión 13

¿Qué norma sobre solución de conflictos de leyes propia a las obligaciones alimentarias entre esposos, o entre excónyuges, es necesario insertar en el futuro Convenio de La Haya?

Cuestión 14

¿Es necesario admitir una elección de fuero por las partes y, en caso afirmativo, encuadrar esta elección?

5.3.2.2. Ámbito de la ley aplicable

El Convenio de La Haya de 1973 y la Convención de Montevideo de 1989 prevén que la ley competente determine las calidades de acreedor y deudor, la designación de las personas que pueden iniciar una acción alimentaria, así como los plazos aplicables. La Convención de Montevideo añade que la ley competente regula las otras condiciones requeridas para el ejercicio del derecho a alimentos así como el importe del crédito y los plazos y condiciones de su pago. El Convenio de La Haya dispone que la ley aplicable a la obligación alimentaria determina también los límites de la obligación del deudor, cuando una institución pública que proporcionó prestaciones al acreedor exige el reembolso.

Las normas de conflicto de leyes de algunos Estados miembros de la Conferencia de La Haya regulan en cambio por la ley del domicilio del acreedor la cuestión del derecho a alimentos y por la ley del domicilio del deudor las condiciones de fijación de la pensión alimentaria y, en particular, el importe de ésta.

En algunos países las pensiones alimentarias se fijan aplicando de baremos, a veces bastante complejos. En otros, en cambio, se determinan considerando las necesidades del acreedor y los recursos del deudor, principio recogido por el Convenio de La Haya de 1973.

La cuestión de las modalidades de fijación de las obligaciones alimentarias reviste un interés particular cuando el acreedor y el deudor residen en países cuyos niveles de vida son muy diferentes. La dificultad más importante parece plantearse en el caso en que el acreedor resida en un país con elevado nivel de vida, mientras que el deudor sólo percibe, en el país donde reside, un salario insuficiente para hacer frente al pago de las pensiones que le incumben.

El artículo 11 del Convenio de La Haya de 1973 prevé a este respecto que aunque la ley aplicable lo disponga de otra manera, deben tenerse en cuenta las necesidades del acreedor y los recursos del deudor al determinar el importe de la prestación alimentaria. La aplicación de tal norma supone, por supuesto, que la autoridad que fija la prestación alimentaria posee la información necesaria, lo que puede requerir una asistencia por parte de autoridades extranjeras. Pero parece difícil ir más allá en un marco internacional. Podría considerarse en cambio contemplar una determinada aproximación de las normas de fijación del importe de las prestaciones alimentarias entre Estados miembros de la UE.

Por otra parte, parece que muchos derechos cuentan con un sistema de ajuste que permite adaptar la pensión a las fluctuaciones del coste de la vida. Las modalidades de cálculo de estos ajustes son obviamente distintas de un país a otro y difícilmente comprensibles, o incluso totalmente inaplicables por falta del baremo de referencia correspondiente en un país extranjero.

Parece difícil prever una unificación, a nivel internacional, de las modalidades de ajuste de las decisiones relativas a las obligaciones alimentarias. Se podría no obstante imaginar que podría realizarse en el espacio comunitario.

Cuestión 15

¿Qué cuestiones habría que regular por el sistema de conflicto de leyes?

Cuestión 16

¿Cómo regular, a nivel comunitario en particular, la cuestión de la fijación del importe de las obligaciones alimentarias?

Cuestión 17

¿Cómo solucionar, a nivel comunitario en particular, el problema del ajuste de las pensiones alimentarias?

5.3.2.3. Cuestiones particulares

5.3.2.4. Establecimiento de las "relaciones de familia"

Ni los Convenios de La Haya ni la Convención de Montevideo incluyen disposiciones relativas a la ley aplicable a esta cuestión. El Convenio de La Haya de 1973, aplicable a las obligaciones alimentarias derivadas de relaciones de familia dispone incluso que las resoluciones dictadas en aplicación del Convenio no prejuzgan la existencia de una de las relaciones contempladas en el artículo 1.

La aplicación de normas de conflicto diferentes por los tribunales de Estados diferentes puede obviamente conducir al establecimiento de dos filiaciones paternas para un mismo hijo, o a la consideración por las autoridades de un Estado de un matrimonio que se dará por inexistente en otro país.

Por lo que se refiere a la filiación, la cuestión puede plantearse diferentemente según que los Estados prevean efectos distintos a las decisiones en función de que sean adoptadas a raíz de acciones sobre establecimiento de la filiación o a acciones con finalidad alimentaria en el marco de las cuales la filiación se examina con carácter incidental.

La Comisión especial reunida en La Haya en 1995 para estudiar la aplicación de los convenios relativos a las obligaciones alimentarias había recomendado la aplicación, a la "cuestión previa" de la filiación, la ley que regula la obligación alimentaria pero no parece haber tenido influencia sobre la jurisprudencia de los Estados que aplican la ley designada por sus normas de derecho internacional privado que regulan el estado civil.

Durante los trabajos de la Comisión especial de mayo del 2003 algunos se manifestaron favorables a aprobar una norma para regular la "cuestión previa" por la ley aplicable a la obligación alimentaria y otros consideraron que convenía en todo caso evitar que la decisión dictada sobre la paternidad con carácter incidental fuera oponible *erga omnes*.

5.3.2.4.1. Conflicto móvil

Se ha visto que el cambio de domicilio o residencia habitual del acreedor o deudor creaba dificultades en lo relativo a la competencia para pronunciarse sobre las solicitudes de modificación de decisiones anteriormente dictadas. La cuestión de la ley aplicable a estas nuevas solicitudes se plantea también.

El Convenio de La Haya de 1973, según la cual se aplica en principio la ley interna de la residencia habitual del beneficiario de una pensión, prevé que en caso de cambio de residencia habitual del acreedor la ley interna de la nueva residencia se aplica a partir del momento en que se produce el cambio.

Tal solución puede presentar ventajas en la medida en que permite adaptar la situación del acreedor a su nuevo ambiente pero podría también incitar al acreedor a cambiar de residencia para obtener una modificación de su pensión. La norma sobre conflictos de leyes principal que se adoptará podrá obviamente tener una incidencia sobre este punto.

5.3.2.4.2. Acuerdos celebrados entre partes

Algunos Estados favorecen los acuerdos entre partes mientras que otros lo prohíben. Por lo tanto es lícito interrogarse sobre la ley aplicable, en cuanto a la forma y el fondo.

A falta de indicaciones precisas sobre este punto, puede preguntarse si estos acuerdos son regulados por los Convenios de La Haya. En cualquier caso la cuestión sigue totalmente abierta para los Estados no parte de estos Convenios.

5.3.2.4.3. Prescripción

La prescripción depende, en los sistemas jurídicos, del derecho procesal o derecho de fondo. Según la solución adoptada por el Convenio de La Haya de 1973 y por la Convención de Montevideo, la prescripción de la acción con finalidad alimentaria es una cuestión de fondo y está regulada por lo tanto por la ley aplicable a la obligación alimentaria.

En cambio, la prescripción de la acción en exequátur, o de la acción de cobro, no es contemplada expresamente por estos instrumentos y el examen de la jurisprudencia revela interpretaciones diferentes de su carácter procesal o sustancial.

Una dificultad particular reside en el hecho de que las obligaciones alimentarias pueden perdurar entre dos partes muchos años y que la necesidad de exequátur o la aplicación medios de ejecución forzosa en el extranjero puede surgir mucho tiempo después de la adopción de la resolución.

Durante los debates de la Comisión especial reunida en La Haya en mayo del 2003, numerosas delegaciones indicaron que deseaban que los distintos aspectos de este problema fueran tratados, en caso necesario mediante la aprobación de normas materiales.

Cuestión 18

¿Es necesario adoptar normas sobre conflictos de leyes particulares por lo que se refiere a:

a. las relaciones de familia susceptibles de engendrar obligaciones alimentarias?

b. la cuestión del conflicto móvil?

c. los acuerdos relativos a las obligaciones alimentarias?

d. la prescripción de acciones de finalidad alimentaria, en exequátur o en ejecución forzosa?

¿Deben adoptar soluciones diferentes el futuro instrumento comunitario y el futuro Convenio de La Haya?

6. COOPERACIÓN

Gran parte de los trabajos de la Comisión especial reunida en La Haya en mayo del 2003 se consagró a la cooperación y podría, según algunas opciones, constituir la parte fundamental del contenido del futuro Convenio. Si se puede dudar que la instauración de normas de esta naturaleza permita por sí sola atenuar las dificultades jurídicas constatadas, es necesario convenir en cambio que la elaboración de normas de derecho es insuficiente para permitir un cobro rápido y eficaz de las deudas alimentarias cuando el acreedor y el deudor no residen en el mismo país.

Los problemas que deben solucionarse en un marco internacional o solamente comunitario son obviamente similares, pero soluciones mucho más completas y eficaces pueden ciertamente establecerse, en este ámbito también, en el espacio comunitario.

6.1. Autoridades encargadas de la cooperación

6.1.1. *Designación de las autoridades.*

El sistema previsto por numerosos instrumentos convencionales o comunitarios consistente en nombrar a autoridades centrales de cooperación demostró validez y parece que debe prorrogarse.

No obstante, si parece útil que un único interlocutor (o eventualmente un interlocutor en cada una de las unidades autónomas de los Estados no centralizados) se encargue de las relaciones con los otros Estados para determinadas cuestiones importantes, las comunicaciones directas entre autoridades regionales o locales podrían ser preferibles en muchos casos. La transmisión de documentos entre intermediarios sucesivos es fuente de retrasos y de pérdida de información.

El examen del funcionamiento de la cooperación en materia de obligaciones alimentarias en los Estados miembros de la UE, tal como resulta del estudio lanzado por la Comisión Europea, evidencia que numerosas autoridades centrales designadas en aplicación del Convenio de Nueva York u otros acuerdos sólo desempeñan un papel menor en el tratamiento de los expedientes o incluso sólo constituyen una simple correa de transmisión hacia las autoridades locales.

No es cierto que sea posible simplificar de manera importante esta organización en el marco del funcionamiento de un instrumento internacional.

Por lo que se refiere a los Estados miembros de la Unión, sería conveniente prever una descentralización avanzada, es decir, la designación de autoridades locales susceptibles de entrar directamente en relación con sus homólogos de los otros Estados miembros. La designación de estas autoridades constituiría para una serie de Estados miembros la ocasión de preguntarse sobre la eficacia de la estructura de cooperación establecida en aplicación de los instrumentos actualmente existentes. Los informes relativos al estudio lanzado por la Comisión Europea con respecto al cobro de las deudas alimentarias ponen de relieve retrasos y disfunciones a las cuales podría seguramente ponerse remedio en parte mediante reformas estructurales.

Cuestión 19

¿Sería conveniente prever en la Unión Europea la designación de autoridades "descentralizadas" responsables de determinadas funciones de cooperación?

¿Cómo mejorar la situación a nivel internacional?

6.1.2. Funciones de las autoridades designadas

6.1.2.1. Transmisión de expedientes

En un marco internacional se podría al menos prever un sistema "semidirecto", como el previsto por el Convenio de La Haya de 15 de noviembre de 1965. En efecto, nada parece justificar que las solicitudes de reconocimiento y ejecución procedentes del extranjero sean homologadas por una autoridad central que las retransmite inmediatamente a una autoridad regional o local, a reserva, no obstante, de que estos expedientes estén en condiciones de tratarse inmediatamente. Esto supone por una parte que las autoridades descentralizadas del Estado requerido puedan ser identificadas por las autoridades del Estado demandante y que los expedientes estén completos y no requieran una intervención de la autoridad central requerida.

Por lo que se refiere a la identificación de las autoridades descentralizadas, basta por supuesto que los Estados comuniquen la información necesaria a la secretaría permanente de la Conferencia de La Haya, que se encargaría de difundirla, como ocurre con la aplicación de otros convenios.

En cuanto al contenido de los expedientes, sería comprobado por la autoridad central del Estado demandante, al cual el sistema semidirecto permitiría jugar este papel, antes de la expedición de las solicitudes de reconocimiento y ejecución.

En el espacio judicial europeo el papel de las autoridades centrales podría ser aún más reducido siempre que el control del contenido de los expedientes sea efectuado por las autoridades demandantes y se favorezcan las comunicaciones directas entre autoridades locales. El mantenimiento de una autoridad central encargada del control del funcionamiento de la cooperación y de las funciones de carácter general, como los prevén algunos Reglamentos comunitarios, parece no obstante necesario.

Cuestión 20

¿Qué dispositivo sería preciso crear para la transmisión de expedientes entre el Estado demandante y el Estado requerido?

¿En el marco comunitario se puede prever la transmisión directa de expedientes entre autoridades localmente competentes para tratarlos?

6.1.2.2. Incoación de los procedimientos

6.1.2.2. 1 Procedimientos de reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras

Si se parte del principio de que en el ámbito comunitario los procedimientos de reconocimiento y ejecución de decisiones deben suprimirse, no hay ya razones para examinar esta cuestión que por lo que se refiere a los trabajos en curso en la Conferencia de La Haya.

Según el sistema establecido por los distintos Estados en aplicación del Convenio de Nueva York de 1956, las propias autoridades centrales requeridas actúan por medio de un servicio local o confían la puesta en marcha del procedimiento a un abogado.

Si el método de organización establecido es indiferente en cuanto a los principios, los dos sistemas no ofrecen en general la misma eficacia. La acción de los servicios públicos es a menudo más rápida que la de los abogados ya que como estos deben ser designados en la mayoría de los casos con cargo a la asistencia letrada, un primer procedimiento a tal efecto debe llevarse a cabo previamente.

La comprobación de dificultades en materia de cobro internacional de las deudas alimentarias debe conducir a examinar la eficacia de los dispositivos existentes y, si se constatan puntos de bloqueo, a poner remedio.

Cuestión 21

¿Cómo mejorar el funcionamiento de la cooperación en materia de reconocimiento y ejecución de las decisiones?

6.1.2.2. 2 Procedimientos de fondo

En el marco de las relaciones internacionales, tal como ya se indicó más arriba, algunos Estados, que no admiten la competencia del fuero del domicilio o residencia habitual del acreedor, solicitan del Estado de domicilio o residencia habitual del deudor la incoación de un procedimiento sobre fijación de pensiones alimentarias, o incluso al establecimiento de la filiación del hijo acreedor, a lo que algunos Estados requeridos se niegan. Esta situación no se presenta en cambio en el espacio comunitario, puesto que el Reglamento (CE) n° 44/2001 otorga competencia a las autoridades del domicilio o residencia habitual del acreedor.

Por lo que respecta al establecimiento de la filiación de un hijo, varias delegaciones hicieron valer durante la Comisión especial reunida en La Haya en mayo del 2003 que tal procedimiento es complejo y costoso puesto que requiere medidas de peritaje y por ello no puede ser iniciado por una autoridad central en nombre de un acreedor residente en el extranjero.

Algunos Estados parecen temer también verse invadidos por solicitudes diversas relativas a todas las cuestiones vinculadas a la autoridad parental.

Por lo que se refiere a las decisiones de fondo, podemos también preguntarnos si las autoridades encargadas de la cooperación deben ofrecer ayuda a los deudores que desean obtener una modificación de una decisión anterior. Esta cuestión se plantea no sólo en el marco de los trabajos del futuro Convenio de La Haya sino también de un futuro instrumento comunitario, ya que en aplicación del Reglamento (CE) n° 44/2001 el deudor sólo tiene la posibilidad de plantear el asunto a los tribunales del Estado en el que el acreedor tiene su domicilio o residencia habitual.

Algunos alegan que el deudor, como el acreedor, puede tener tales dificultades financieras que no le permitan embarcarse en gastos de procedimiento en el extranjero. Otros consideran que el único objetivo que debe perseguirse es el cobro de las deudas alimentarias y que no hay por qué conceder la cooperación con otros fines. Es necesario tener en cuenta por otra parte que distintos instrumentos, en particular la Directiva del Consejo (CE) n° 2002/8, de 27 de enero de 2003, prevén la posibilidad de conceder asistencia letrada para este tipo de asuntos.

Cuestión 22

¿El futuro Convenio de La Haya debe prever que las autoridades del Estado en que el deudor tiene su domicilio o residencia habitual inicie un procedimiento sobre el fondo para fijar la pensión alimentaria o incluso la filiación del hijo acreedor cuando las normas de competencia aplicables por los tribunales del Estado donde el acreedor tiene su domicilio o residencia habitual no permiten resolver el asunto?

Cuestión 23

¿Esta cooperación debe concederse también en favor del deudor según el futuro Convenio de La Haya? ¿Y según el futuro instrumento comunitario?

6.1.2.3. Transmisión de información

El tratamiento de los expedientes relativos a las obligaciones alimentarias puede hacer necesario recopilar en el extranjero información relativa, por ejemplo, al domicilio de un deudor, a la composición de su patrimonio y a sus recursos, a elementos susceptibles de ser reunidos en el marco de peritajes, en particular para establecer la filiación de un niño o la legislación aplicable en otro país.

El conocimiento de la dirección del deudor es necesaria en la fase inicial del proceso para fijar la pensión alimentaria, con el fin de garantizar el carácter contradictorio del procedimiento. Por lo que se refiere al conocimiento de la composición de su patrimonio y recursos, ello permite a la autoridad encargada de pronunciarse sobre la pensión fijar el importe de ésta con conocimiento de causa.

Estos elementos no siempre son conocidos por el acreedor, que puede encontrar dificultades para iniciar su acción o para llevarla a buen puerto si no puede recibir la ayuda necesaria para tener conocimiento de estos datos.

Los instrumentos internacionales o regionales actualmente aplicables no prevén que una autoridad pueda ser requerida para buscar la dirección de un deudor que se encuentra en su territorio con el fin de permitir el desarrollo de un procedimiento en otro país.

Por lo que se refiere a la búsqueda de elementos de información sobre la composición del patrimonio de un deudor, los tribunales pueden recurrir, según los casos, al Convenio de Nueva York de 1956 *sobre obtención de alimentos*, el Convenio de La Haya de 1970 *sobre obtención de pruebas en el extranjero en materia civil y mercantil*, o al Reglamento (CE) n° 1206/2001 *relativo a la cooperación de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil*.

Estos tres instrumentos prevén esencialmente el recurso al sistema de solicitudes dirigidas por las autoridades judiciales del Estado demandante a las del Estado requerido y solamente el Reglamento comunitario impone plazos a los órganos jurisdiccionales para ejecutar la demanda que les va dirigida. El recurso a los dispositivos que prevén parece poco adaptado al tratamiento de solicitudes de información sobre el patrimonio de los deudores, por ejemplo, sino más bien a las solicitudes de estudios para establecer la filiación.

El artículo 3 del Convenio Europeo de 1990 entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas *sobre simplificación de los procedimientos relativos al cobro de deudas alimentarias*, que nunca no entró en vigor, disponía por su parte:

"A la recepción de la demanda [de reconocimiento y ejecución de una decisión] la autoridad central del Estado requerido adoptará o hará adoptar sin demora todas las medidas convenientes y apropiadas para:

- 1) buscar o localizar al deudor o su patrimonio;
- 2) obtener, cuando proceda, de las Administraciones u organismos públicos la información necesaria relativo al deudor".

No obstante, esta disposición sólo confiaba a las autoridades centrales un papel de investigación sobre la dirección del deudor y su patrimonio en la fase de solicitud de exequátur.

Algunos Estados disponen de registros de población que permiten encontrar muy rápidamente el rastro de una persona que reside en su territorio. Otros recurren a formas de registro diferentes, establecidas con fines sociales, fiscales, bancarios, etc. Estos dispositivos deberían permitir recoger la información esencial necesaria para gestionar los expedientes de obligaciones alimentarias.

No obstante, el acceso a estos distintos métodos de registro no siempre se ofrece a las administraciones o tribunales, debido a la existencia de principios más o menos vinculantes de confidencialidad de los datos de carácter personal pero a veces también debido a falta de medios materiales.

Parece útil inspirarse en las disposiciones del Convenio Europeo de 1990, en particular en el marco de la elaboración de un futuro instrumento comunitario, confiando a las autoridades centrales las distintas tareas previstas por este instrumento y previendo que deban realizarse también en la fase de solicitud inicial de fijación de una pensión alimentaria. Podría también pensarse en confiar otras tareas, no previstas por este Convenio, a las autoridades centrales.

En el marco comunitario sería útil que los medios necesarios para recopilar la información se pongan a disposición de las autoridades centrales.

Por lo que respecta al derecho interno de los Estados, el Convenio europeo de 7 de junio de 1968 relativo a la información sobre el derecho extranjero, adoptado en el marco del Consejo de Europa, permite a las autoridades judiciales de los Estados parte solicitar información por medio de las autoridades centrales, aprovechando una instancia ya puesta en marcha. Parece no obstante que este Convenio, ratificado por un gran número de Estados miembros de la UE sólo se aplica en raras ocasiones.

En el espacio comunitario la transmisión de información sobre el Derecho nacional puede ser ejecutada por la Red judicial europea en materia civil y mercantil¹⁵.

A nivel internacional, la comunicación de información sobre su Derecho nacional podría también confiarse a las autoridades centrales.

¹⁵ Red judicial europea en materia civil y mercantil:
http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/civil/network/fsj_civil_network_en.htm

Cuestión 24

¿Es necesario encomendar a las autoridades centrales encargadas de la cooperación en materia de obligaciones alimentarias la transmisión de información, la localización de los deudores y la búsqueda de información sobre su patrimonio? ¿Les debe corresponder también comunicar otra información, en particular sobre su Derecho nacional?

Cuestión 25

¿Es necesario encargar a las autoridades centrales realizar peritajes para permitir al juez que conoce el asunto de la solicitud de fijación de la pensión alimentaria de un hijo pronunciarse sobre su filiación?

Cuestión 26

¿Deben confiarse otras tareas a las autoridades centrales?

Cuestión 27

¿En qué ámbitos pueden preverse normas de cooperación más estrechas a nivel comunitario?

6.2. Asunción de gastos

Si en general se acepta el principio de gratuidad de las funciones realizadas por las autoridades centrales en el marco de la ayuda mutua internacional, principio recogido, con algunas excepciones, por los instrumentos internacionales sobre normas de cooperación, las opiniones divergen por lo que se refiere a la asunción de los gastos resultantes de la aplicación de los procedimientos de exequátur así como de ejecución propiamente dicha.

Estas divergencias se explican, en particular, por las diferencias que existen en las modalidades de trámite de las solicitudes de cooperación presentadas en aplicación de los convenios existentes.

En algunos Estados el tratamiento de los expedientes extranjeros se realiza desde la fase de exequátur hasta la ejecución propiamente dicha por los propios órganos judiciales o administrativos. En otros, al contrario, la autoridad central requerida remite la solicitud a auxiliares de justicia que ejercen con carácter liberal y el procedimiento, de pago, debe en principio ser aceptado financieramente por el acreedor. Entre estos dos extremos existe toda una serie de soluciones intermedias que los Estados aplican sobre la base de su propia organización interna.

Además de su gratuidad para el acreedor, el tratamiento directo de las solicitudes por las autoridades judiciales o administrativas de un Estado requerido permite en general un ahorro de tiempo apreciable, siempre que estas autoridades no estén sobrecargadas de trabajo. No obstante, esta cooperación sin gastos sólo se concede generalmente para las pensiones alimentarias de los niños, ya que los acreedores adultos no reciben generalmente ninguna ayuda por parte de las autoridades de los países que utilizan tal sistema.

En los países que confían el tratamiento de los expedientes a auxiliares de justicia que ejercen con carácter liberal, los acreedores pueden eventualmente beneficiarse de la asistencia letrada, siempre que los acuerdos internacionales aplicables o el derecho interno de los Estados interesados lo permitan, lo que debe ser el caso en las relaciones entre Estados miembros de la UE en aplicación de las normas que transponen la Directiva del Consejo (CE) n° 2002/8, de 27 de enero de 2003. Estos distintos dispositivos prevén en general la concesión de la ayuda judicial siempre que no se disponga de recursos. Este sistema puede resultar favorable en la medida en que los adultos, como los niños, pueden eventualmente beneficiarse de una asistencia. Puede presentar también inconvenientes, en particular retrasos importantes en el tratamiento de los expedientes debido a los plazos de examen de las solicitudes de ayuda judicial, y también a la necesidad de renovar la demanda cada año, o la consideración del conjunto de las rentas de la familia incluso cuando la solicitud de ayuda mutua se presente en favor de un menor.

Si se quiere evitar, tanto en el futuro Convenio de La Haya como en el instrumento europeo, que las negociaciones conduzcan a adoptar la solución que representa el menor común denominador, es necesario admitir que deben aportarse mejoras al funcionamiento de la mayoría de los dispositivos actualmente existentes. Es necesario recordar la imposibilidad en que se encuentra el acreedor residente en el extranjero de hacer valer sus derechos personalmente ante las autoridades competentes del Estado requerido, mientras que podría hacerlo, según el derecho de varios países, ante las autoridades locales. Conceder derechos más importantes en materia de acceso a la asistencia judicial a los acreedores residentes en el extranjero no debería pues considerarse como una ruptura de la igualdad con relación a los acreedores que residen in situ.

La solución más ambiciosa conduciría obviamente a exigir de todos los Estados la asunción gratuita de todos los gastos en que pudieran incurrir el conjunto de los beneficiarios de una pensión. Pero sería necesario seguramente, a pesar de todo, encontrar un acuerdo sobre la naturaleza de los gastos a asumir ya que los debates de la Comisión especial de La Haya de mayo del 2003 evidenciaron, por ejemplo, que numerosos Estados se negarían a asumir gastos de expertos vinculados a solicitudes de establecimiento de la paternidad. Sobre este último punto procede ciertamente relativizar los temores expresados ya que el coste de las técnicas aplicadas podría disminuir progresivamente de manera importante.

Otra solución podría conducir a distinguir, por ejemplo, según que el acreedor sea un hijo, un cónyuge u otra persona.

El principio mencionado en La Haya según el cual los Estados vinculados por un mismo instrumento deberían prestar servicios de nivel equivalente, cualesquiera que sean los medios aplicados para ello, debería en cualquier caso conservarse. Las modalidades de cooperación aplicadas por algunos Estados podrían por lo demás revisarse para limitar los gastos, sin por ello perjudicar a la calidad de la ayuda mutua.

Cuestión 28

¿Es necesario prever que todos los beneficiarios de una pensión puedan beneficiarse de la aplicación gratuita por las autoridades centrales de los Estados requeridos de las medidas necesarias para el reconocimiento y ejecución de decisiones dictadas en su favor?

¿Pueden considerarse soluciones diferentes a nivel comunitario y en un marco internacional?

Cuestión 29

¿Se puede prever el establecimiento en algunos países de modalidades de cooperación menos caras que las que existen actualmente?

¿Estas modalidades de cooperación particulares deben o pueden reservarse a determinados acreedores?

¿Es necesario prever en el futuro instrumento comunitario condiciones más favorables que las aplicables según el futuro Convenio de La Haya en un marco internacional?

7. CUESTIONES PRÁCTICAS

El informe del estudio entregado a la Comisión Europea, al igual que las reuniones celebradas en La Haya en distintas ocasiones con respecto a las obligaciones alimentarias evidenciaron que las autoridades centrales se enfrentan regularmente a dificultades prácticas que sobrecargan y a veces hacen imposible el tratamiento de los expedientes que se les presentan. Deben encontrarse soluciones a estos problemas recurrentes.

7.1. Traducciones

Los problemas de traducción se plantean en las comunicaciones entre autoridades centrales pero sobre todo por lo que se refiere a los documentos que deben aportarse al expediente de solicitud de ayuda mutua.

7.1.1. Formularios

En lo tocante a las comunicaciones entre autoridades centrales, un formulario bilingüe fue puesto a punto en el marco de la Conferencia de La Haya y podría ser reutilizado, con las adaptaciones necesarias para el funcionamiento del futuro Convenio.

Las comunicaciones entre autoridades de los Estados miembros de la UE podrían requerir la elaboración de formularios particulares puesto que las lenguas susceptibles de ser utilizadas son más numerosas y la naturaleza de la información a transmitir está ligada al contenido de los instrumentos.

En algunos casos particulares el uso de formularios podría no obstante ser insuficiente y convendría elaborar normas relativas al uso de las lenguas de comunicación, tanto entre Estados partes del futuro Convenio de La Haya como entre Estados miembros de la UE.

7.1.2. Partes del expediente

Por lo que se refiere al contenido de los expedientes, el informe entregado a la Comisión Europea revela en particular problemas derivados de la mala calidad de algunas traducciones de documentos importantes. También existen quejas por el alto coste de las traducciones que están a cargo de las autoridades centrales.

Ya se previeron varias soluciones, en particular en el marco de los trabajos realizados en La Haya, especialmente la traducción únicamente de la parte relativa a las obligaciones alimentarias de las sentencias relativas a varios elementos de demanda, o la traducción sólo en caso de petición expresa de las autoridades judiciales que recibieron la solicitud de exequátur. Ninguna de las sugerencias formuladas fue acogida favorablemente y varios expertos alegaron que todos los documentos presentados a sus tribunales deben traducirse en su lengua nacional.

Por lo que afecta al futuro instrumento comunitario, parece posible reutilizar las soluciones previstas en particular por el Reglamento (CE) n° 2201/2003 por lo que se refiere a las decisiones relativas al derecho de visita o al regreso del hijo objeto de un desplazamiento ilícito. El artículo 46 de este Reglamento prevé que una decisión relativa al derecho de visita dictada por la jurisdicción competente de un Estado miembro sea reconocida y goce de fuerza ejecutoria en otro Estado miembro si la decisión se certificó en el Estado miembro de origen por medio de un formulario especial. La traducción de este formulario se limita a su artículo 10, relativo a las modalidades de ejercicio del derecho de visita y las otras menciones del formulario no requieren traducción. El artículo 47, relativo al regreso del hijo, incluye disposiciones similares.

El futuro instrumento comunitario podría asimismo prever que las decisiones que deben ejecutarse en el Estado miembro requerido sean certificadas por la autoridad del Estado miembro de origen. El certificado incluiría información que permita identificar a las partes y recogería los elementos de la decisión necesarios para su ejecución: importe total a recuperar o de las mensualidades, posible ajuste, etc.

Cuestión 30

¿Cómo regular la cuestión de la lengua a utilizar en las relaciones entre autoridades de los Estados partes del futuro Convenio de La Haya y entre autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea?

Cuestión 31

¿Cómo regular, en el futuro Convenio de La Haya, la cuestión de las traducciones de los documentos de los expedientes de solicitud de ayuda mutua?

Cuestión 32

¿Un futuro instrumento comunitario podría inspirarse en las soluciones adoptadas a este respecto por el Reglamento n°...?

7.2. Documentación

Algunas autoridades centrales se quejan de las dificultades encontradas en las relaciones con sus homólogos de algunos países que les transmiten expedientes incompletos o, al contrario, exigen cada vez más documentos, por ejemplo en el marco de solicitudes de ayuda judicial.

Parece que estas dificultades pueden tener varias causas: defecto de comprobación por las autoridades centrales del contenido de los expedientes que transmiten, imposibilidad para ellas de obtener del acreedor el conjunto de documentos necesarios, falta de información sobre las exigencias de las autoridades del Estado requerido, incomprensión de la utilidad de los documentos transmitidos, etc.

Por lo que se refiere a los puntos vinculados a dificultades de comprensión, debería ser posible establecer sistemas de información recíproca en el marco de la aplicación del futuro Convenio de La Haya.

En el ámbito comunitario, podría obtenerse información por medio de las autoridades centrales o locales encargadas de un expediente, pero también de los puntos de contacto de la Red judicial europea, e incluso, en el caso de información general, gracias al sitio internet de esta Red.

En la Comisión especial de mayo del 2003 en La Haya, varias delegaciones sugirieron que algunos documentos se sustituyeran por certificados redactados por las autoridades centrales. Esta solución es igual a la adoptada por los artículos 46 y 47 del Reglamento (CE) n° 2201/2003 y se mencionó anteriormente. Se mencionó también la transmisión de determinados documentos por vía electrónica. Algunos expertos no obstante indicaron que los originales o copias certificadas conformes de algunos documentos parecen indispensables para la regularidad de los procedimientos.

Se podría no obstante sustituir algunos documentos por certificados expedidos sobre formularios que harían innecesarias las traducciones: por ejemplo, los certificados de estado civil o los documentos que establecen el importe de los recursos de los acreedores o deudores.

Algunas soluciones perfectamente aceptables en las relaciones entre Estados miembros de la UE podrían no obstante ser más difíciles de admitir en las relaciones mundiales.

Cuestión 33

¿Cómo organizar la información recíproca de las autoridades centrales?

Cuestión 34

¿Puede pensarse, en el futuro Convenio de La Haya o solamente en el futuro instrumento comunitario, en soluciones como certificados que sustituyan a los documentos originales de las autoridades centrales?

Cuestión 35

¿Se puede considerar la transmisión de expedientes o de determinados documentos por vía electrónica en el marco del futuro Convenio de La Haya o solamente del futuro instrumento comunitario?

7.3. Plazos

Durante los debates de mayo del 2003 de la Comisión especial reunida en La Haya, varias delegaciones pidieron que se impongan plazos de tratamiento de los expedientes a los Estados partes del futuro convenio. El informe entregado a la Comisión Europea cita por su parte ejemplos especialmente inquietantes de plazos de trámite de solicitudes de ayuda mutua, puesto que indica que en algunos países ningún procedimiento llega a una primera decisión de pensión alimentaria en un plazo inferior a uno, dos o tres años, y a veces sólo se consigue en plazos mucho más largos.

Es cierto que si no se conoce la dirección del deudor, si es momentáneamente insolvente o si deben venderse inmuebles, el procedimiento no puede llegar a una solución favorable al acreedor en un plazo corto. No parece admisible en cambio, teniendo en cuenta los intereses pendientes, que un procedimiento que no presenta dificultades particulares no pueda tratarse en plazos razonables.

Procede preguntarse en primer lugar si es necesario seguir procediendo a gestiones amistosas ante el deudor antes de iniciar un procedimiento, como es el caso actualmente en una serie de países en aplicación del convenio de Nueva York, cuyo artículo 6 prevé que la Institución intermediaria puede transigir y, cuando sea necesario, intentar y proseguir una acción alimentaria y hace ejecutar cualquier sentencia. Podría al menos considerarse realizar estas gestiones en plazos fijos.

Se puede prever también que la fijación de plazos para las distintas gestiones que les incumben constituirían para las autoridades competentes un incentivo para ser diligentes. Tal solución plantea no obstante cuestiones delicadas, puesto que varias etapas, y en particular unos procedimientos judiciales que es difícil encerrar en plazos fijos, deben cruzarse para lograr el pago de los alimentos.

No obstante en algunos reglamentos comunitarios se fijaron plazos. Así, el Reglamento (CE) n° 1348/2000, relativo al significado y a la notificación en los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil, asigna plazos a las entidades requeridas para advertir a las entidades demandantes de sus diligencias. El Reglamento (CE) n° 1206/2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil, prevé también plazos de información de los órganos jurisdiccionales demandantes por los órganos requeridos, pero también el plazo en el que la solicitud de obtención de pruebas debe realizarse. Por último, el Reglamento (CE) n° 2201/2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia matrimonial y de responsabilidad parental y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000, dispone que la jurisdicción que reciba una solicitud de retorno de un niño ilícitamente desplazado debe resolver en principio en el plazo de seis semanas a partir del momento en que tiene conocimiento del caso.

Cuestión 36

¿Es necesario fijar plazos en el futuro Convenio de La Haya y en el futuro instrumento comunitario?

8. AYUDA DE CARÁCTER SOCIAL

Un gran número de Estados miembros de la Unión establecieron dispositivos de ayuda de carácter social que pueden aplicarse a los beneficiarios de una pensión.

Algunos de estos dispositivos contemplan indistintamente a todas las personas en dificultad; otros están destinados precisamente a compensar el impago de las pensiones alimentarias.

En Italia las personas en dificultad y en particular los menores acreedores de alimentos reciben una ayuda y en Bélgica se paga una renta mínima de integración a las personas desamparadas. La situación de las personas susceptibles de percibir estas ayudas es examinada y su familia puede eventualmente tener que contribuir a su asunción. En Austria un fondo federal paga anticipos a los hijos con cargo a la pensión alimentaria. En Portugal un Fondo de garantía de alimentos debidos a los menores paga un máximo de 319 euros al mes a menores que no perciben la pensión a la que tienen derecho. En Luxemburgo un Fondo nacional de solidaridad cumple este papel en favor de los cónyuges y descendientes.

En general estos organismos se subrogan en los derechos del acreedor y pueden por lo tanto exigir al deudor el reembolso de las sumas pagadas en su lugar.

Estos sistemas que sustituyen al deudor para pagar la totalidad o parte de las sumas debidas al acreedor son ciertamente eficaces porque no obligan al acreedor a aportar la prueba de su indigencia y porque se encargan de las actuaciones judiciales contra el deudor.

No es posible ciertamente hacer tales dispositivos obligatorios en el marco del futuro Convenio de La Haya. En cambio un instrumento comunitario podría prever la obligación para los Estados miembros de la Unión de adoptar tales mecanismos.

Cuestión 37

¿Es necesario hacer obligatorio en los Estados miembros de la Unión Europea la asunción de las pensiones alimentarias por un organismo público cuando el deudor no paga?

9. LISTA DE CUESTIONES

Cuestión 1

¿Es necesario prever que los futuros instrumentos:

- a. definan el concepto de “obligaciones alimentarias”? ¿Cómo?
- b. se apliquen al cobro de atrasos?
- c. se apliquen a organismos públicos, en particular en lo relativo a la cooperación?
- d. se apliquen a todas las personas susceptibles de beneficiarse de pensiones alimentarias según los distintos sistemas jurídicos?

¿Deben buscarse soluciones distintas para el futuro instrumento comunitario y para el futuro Convenio de La Haya? ¿Cuáles?

Cuestión 2

¿Debe el futuro Convenio de La Haya:

- a. incluir un conjunto completo de normas de competencia directa? En caso afirmativo, ¿qué normas deberían ser adoptadas?
- b. incluir normas de competencia directa que sólo regulen los casos de solicitudes de modificación de una decisión previa? En caso afirmativo, ¿qué normas deberían ser adoptadas?

Cuestión 3

¿Existen motivos que podrían dificultar la supresión del exequátur en el marco comunitario por razones:

- a. de orden público?
- b. de incumplimiento de los derechos de la defensa?

En caso afirmativo, ¿cómo solucionar estas dificultades? ¿Deben adoptarse o reforzarse determinadas garantías procesales?

Cuestión 4

¿Tropieza con dificultades particulares el principio de plena ejecución provisional de las resoluciones relativas a las obligaciones alimentarias?

Cuestión 5

Por lo que se refiere a la fase de ejecución de las sentencias, ¿Se puede prever:

- a. la simplificación de los procedimientos de ejecución que existen en algunos Estados miembros? ¿La fijación de plazos?
- b. que la ejecución sólo pueda suspenderse en casos excepcionales?

Cuestión 6

¿Se puede prever que una resolución de retención del salario de un deudor de una pensión alimentaria adoptada en un Estado miembro de la UE sea reconocida y ejecutada sin más trámites en todos los Estados miembros?

¿Qué otras medidas particulares serían útiles?

Cuestión 7

En el marco del futuro Convenio de La Haya, ¿se debe prever un sistema de exequátur simplificado similar al previsto por el Reglamento nº 44/2001? ¿Qué otras soluciones son posibles para facilitar y acelerar el reconocimiento y ejecución de las decisiones?

Cuestión 8

¿El enfoque "basado en los hechos" puede aplicarse en la práctica?

¿Es necesario buscar otra solución? ¿En caso afirmativo, cuál?

Cuestión 9

¿Es necesario admitir, en materia de competencia indirecta:

- a. la solución adoptada por el artículo 8 del Convenio de La Haya de 1973 sobre reconocimiento y ejecución de decisiones relativas a las obligaciones alimentarias?
- b. el fuero al que recurren de común acuerdo el deudor y el acreedor? ¿Debe limitarse la libertad de elección de las partes?

Cuestión 10

En la fase de exequátur:

- a. ¿Qué motivos de denegación de reconocimiento y ejecución deberían figurar en el futuro Convenio?
- b. En caso de conflicto de resoluciones, ¿cómo distinguir la que debe ser ejecutada?
- c. ¿Es necesario prohibir estrictamente la revisión de las resoluciones dictadas en el Estado de origen o admitir derogaciones y, en caso afirmativo, en qué casos y con qué fin?

Cuestión 11

¿Es necesario incluir en el futuro instrumento comunitario o en el futuro Convenio de La Haya

- a. un conjunto completo de normas sobre conflictos de leyes?
- b. normas sobre conflictos de leyes relativas a problemas particulares?

Cuestión 12

¿Qué normas generales de solución de conflictos de leyes es necesario adoptar, a nivel internacional y comunitario en materia de obligaciones alimentarias?

Cuestión 13

¿Qué norma sobre solución de conflictos de leyes propia a las obligaciones alimentarias entre esposos, o entre excónyuges, es necesario insertar en el futuro Convenio de La Haya?

Cuestión 14

¿Es necesario admitir una elección de fuero por las partes y, en caso afirmativo, encuadrar esta elección?

Cuestión 15

¿Qué cuestiones habría que regular por el sistema de conflicto de leyes?

Cuestión 16

¿Cómo regular, a nivel comunitario en particular, la cuestión de la fijación del importe de las obligaciones alimentarias?

Cuestión 17

¿Cómo solucionar, a nivel comunitario en particular, el problema del ajuste de las pensiones alimentarias?

Cuestión 18

¿Es necesario adoptar normas sobre conflictos de leyes particulares por lo que se refiere a:

- a. las relaciones de familia susceptibles de engendrar obligaciones alimentarias?
- b. la cuestión del conflicto móvil?
- c. los acuerdos relativos a las obligaciones alimentarias?
- d. la prescripción de acciones de finalidad alimentaria, en exequátur o en ejecución forzosa?

¿Deben adoptar soluciones diferentes el futuro instrumento comunitario y el futuro Convenio de La Haya?

Cuestión 19

¿Sería conveniente prever en la Unión Europea la designación de autoridades "descentralizadas" responsables de determinadas funciones de cooperación?

¿Cómo mejorar la situación a nivel internacional?

Cuestión 20

¿Qué dispositivo sería preciso crear para la transmisión de expedientes entre el Estado demandante y el Estado requerido?

¿En el marco comunitario se puede prever la transmisión directa de expedientes entre autoridades localmente competentes para tratarlos?

Cuestión 21

¿Cómo mejorar el funcionamiento de la cooperación en materia de reconocimiento y ejecución de las decisiones?

Cuestión 22

¿El futuro Convenio de La Haya debe prever que las autoridades del Estado en que el deudor tiene su domicilio o residencia habitual inicie un procedimiento sobre el fondo para fijar la pensión alimentaria o incluso la filiación del hijo acreedor cuando las normas de competencia aplicables por los tribunales del Estado donde el acreedor tiene su domicilio o residencia habitual no permiten resolver el asunto?

Cuestión 23

¿Esta cooperación debe concederse también en favor del deudor según el futuro Convenio de La Haya? ¿Y según el futuro instrumento comunitario?

Cuestión 24

¿Es necesario encomendar a las autoridades centrales encargadas de la cooperación en materia de obligaciones alimentarias la transmisión de información, la localización de los deudores y la búsqueda de información sobre su patrimonio? ¿Les debe corresponder también comunicar otra información, en particular sobre su Derecho nacional?

Cuestión 25

¿Es necesario encargar a las autoridades centrales realizar peritajes para permitir al juez que conoce el asunto de la solicitud de fijación de la pensión alimentaria de un hijo pronunciarse sobre su filiación?

Cuestión 26

¿Deben confiarse otras tareas a las autoridades centrales?

Cuestión 27

¿En qué ámbitos pueden preverse normas de cooperación más estrechas a nivel comunitario?

Cuestión 28

¿Es necesario prever que todos los beneficiarios de una pensión puedan beneficiarse de la aplicación gratuita por las autoridades centrales de los Estados requeridos de las medidas necesarias para el reconocimiento y ejecución de decisiones dictadas en su favor?

¿Pueden considerarse soluciones diferentes a nivel comunitario y en un marco internacional?

Cuestión 29

¿Se puede prever el establecimiento en algunos países de modalidades de cooperación menos caras que las que existen actualmente?

¿Estas modalidades de cooperación particulares deben o pueden reservarse a determinados acreedores?

¿Es necesario prever en el futuro instrumento comunitario condiciones más favorables que las aplicables según el futuro Convenio de La Haya en un marco internacional?

Cuestión 30

¿Cómo regular la cuestión de la lengua a utilizar en las relaciones entre autoridades de los Estados partes del futuro Convenio de La Haya y entre autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea?

Cuestión 31

¿Cómo regular, en el futuro Convenio de La Haya, la cuestión de las traducciones de los documentos de los expedientes de solicitud de ayuda mutua?

Cuestión 32

¿Un futuro instrumento comunitario podría inspirarse en las soluciones adoptadas a este respecto por el Reglamento n°... ?

Cuestión 33

¿Cómo organizar la información recíproca de las autoridades centrales?

Cuestión 34

¿Puede pensarse, en el futuro Convenio de La Haya o solamente en el futuro instrumento comunitario, en soluciones como certificados que sustituyan a los documentos originales de las autoridades centrales?

Cuestión 35

¿Se puede considerar la transmisión de expedientes o de determinados documentos por vía electrónica en el marco del futuro Convenio de La Haya o solamente del futuro instrumento comunitario?

Cuestión 36

¿Es necesario fijar plazos en el futuro Convenio de La Haya y en el futuro instrumento comunitario?

Cuestión 37

¿Es necesario hacer obligatorio en los Estados miembros de la Unión Europea la asunción de las pensiones alimentarias por un organismo público cuando el deudor no paga?