El nuevo proceso español de restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional: La decidida apuesta por la celeridad y la novedosa Circular de la Fiscalía 6/2015 (Parte I)

Spanish new proceedings to secure the prompt return of children wrongfully removed or retained in international child abduction cases: a decisive commitment to celerity and a novel Circular Spanish Prosecuting Office 6/2015 (Part I)

FRANCISCO-JAVIER FORCADA-MIRANDA

Magistrado. Audiencia Provincial de Madrid

Asesor de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia

Representante de España ante la Red Internacional de Jueces de la Conferencia de La Haya

DOI: https:/doi.org/10.36151/MDIPR.2016.003

Bitácora Millennium, Nº 3 (enero-junio 2016)

Zaragoza, junio 2016

Abstract

El fenómeno de la sustracción internacional de menores ha cobrado en España una merecida actualidad en el año 2015 tras la entrada en vigor el 23 de julio de la Ley 15/2015 que vino a establecer, a nivel interno, nuevas normas en lo tocante a las medidas relativas a la restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional de menores. La apuesta española por la especialización, la celeridad y por la concentración de la competencia, con una clara potenciación de la mediación, se analizan en este trabajo de forma comparativa con las mejores prácticas en este campo a nivel internacional.

International Child Abduction factor has focussed attention in Spain after new Law 15/2015, which entered into forced on 23rd July 2015, establishing, at domestic level, new rules concerning measures on children restitution or return in international child abduction cases. Spanish firm commitment to specialization, celerity and concentrated jurisdiction, plus a clear mediation strengthening, are discussed in this work in a comparative way according better rules in this sector at international level.

Palabras clave: sustracción internacional de menores, mediación, restitución inmediata, procedimientos de urgencia, concentración de la competencia

Key words: *international child abduction, mediation, prompt return, expeditious procedures, concentration of jurisdiction*

Sumario

I. Introducción

II. El posicionamiento del Convenio de la Haya de 25 de Octubre de 1980 en el año 2016

III. La inexcusable exigencia de celeridad en la gestión de los procesos de sustracción internacional de menores

IV. Excelentes ejemplos de celeridad a nivel internacional: Reino Unido (Inglaterra y Gales), Holanda, Japón y Uruguay

I. Introducción

El año 2015 ha supuesto en España, a nivel legislativo, un salto de calidad en el ámbito de la cooperación jurídica internacional y, particularmente, en el relativo a la sustracción internacional de menores[1].

Desde 1996, disponíamos de una regulación interna comprensiva de las medidas relativas al retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional que, si bien cumplió holgadamente su papel llenando un vacío legislativo interno tras la entrada en vigor del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980, se había convertido ya en anacrónica y adolecía de un reposado desfase y falta de adaptación a las necesidades y exigencias del presente siglo.

El anterior proceso interno español de implementación de la normativa internacional afectante al campo de la sustracción internacional de menores era ya anacrónico, en cuanto inserto en el área de la jurisdicción voluntaria, no ofrecía criterios de concentración de la competencia, era disfuncional en cuanto proceso inadecuado y no adaptado a la moderna Ley de Enjuiciamiento Civil nº 1/2000 (en adelante LEC), no desarrollaba previsiones de visitas en el marco del exiguo artículo 21 del Convenio de 25 de octubre de 1980, no permitía desarrollar las previsiones del articulo 15 del mismo Convenio, no contemplaba una previa declaración, posible y

Fecha de recepción del original: 3 de febrero de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 3 de marzo de 2016.

Este artículo forma parte de la investigación que el autor está realizando en el marco de la Tesis Doctoral titulada "*Comunicaciones judiciales directas y Red internacional de jueces de la Conferencia de la Haya. Beneficios de operatividad y mejora de coordinación y desarrollo del Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*" Programa de Doctorado en "Derecho y Ciencias Sociales" (UNED).

[1] El 20 de agosto de 2015 entró en vigor la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil (BOE, núm. 182, de 31 de julio de 2015 cooperación internacional), y el 23 de julio de 2015 entró en vigor la Ley de jurisdicción voluntaria nº 15/2015, 2 de julio, DF3ª.Diez. (BOE 03/07/2015), a la vista de la Disposición Final 21ª más la corrección de errores publicada en el BOE de 2 de septiembre de 2015, y que introdujo en la LEC novedades tan relevantes como el nuevo Capítulo IV bis LEC, arts. 778 quáter, 778 quinquies y 778 sexies sobre "*Medidas relativas a la restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional*", así como modificaciones en los artículos 525.1 y 749.1 en lo relativo a la supresión de la posibilidad de la ejecución provisional y en lo relativo a la mayor salvaguarda encomendada al Ministerio Fiscal. Al mismo tiempo se ha de recordar que la aplicación como arreglo a la Disposición Transitoria 1ª de la Ley de jurisdicción voluntaria remite a los expedientes en tramitación a su entrada en vigor a su desarrollo y continuación con arreglo a la legislación precedente.

útil, de ilicitud del retorno o retención del menor y adolecía de una insuficiente regulación de los que podríamos denominar ampliamente como acuerdos voluntarios en el marco transfronterizo[2].

En esta tesitura, las posibilidades de mejora del sistema español a nivel legislativo pasaban por dos opciones muy evidentes. Una, la de asumir que ningún proceso que involucre menores cuyo interés superior haya de ser evaluado (aun en el marco estricto del análisis restrictivo de las excepciones del art 12 y 13 del Convenio de 25 de octubre de 1980 y siempre dentro de la finalidad y objetivos del propio Convenio) puede resolverse en un plazo de seis semanas, y dos, la de considerar que solo un proceso rápido y urgente, a la vista de las recomendaciones del artículo 2 del Convenio de 25 de octubre de 1980 es capaz de afrontar los casos de sustracción o retención ilícita de menores, tanto en el año 1980 como en el año 2016.

Bajo la primera opción, procesos nacionales que partan de plazos de sustanciación superiores a las seis semanas, contando todas las instancias, acaban transformando los casos de sustracción o retención ilícitas en procesos sobre el fondo de los Derechos de custodia, algo que va contra las previsiones literales de los artículos 16 y 19 del Convenio de 25 de octubre de 1980 así como contra su objetivo y finalidades. La segunda opción, por el contrario, es acorde al modelo cuyo diseño sugiere el artículo 2 del Convenio de 25 de octubre de 1980 pero demanda de los Estados una exigencia mayor para establecer procesos sumarios y urgentes

[2] El marco legal previo se localizaba, y en parte se sigue localizando, al margen de la directa aplicación en España del Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo de 27 de noviembre, que complementa al Convenio de la Haya de 25 de octubre de 1980 en el área intra-comunitaria, en los artículos 1901 a 1909 de la LEC introducidos por la Disposición final 19.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, para regular las "*Medidas relativas al retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional*", que fueron declarados en vigor, hasta la vigencia de la Ley de jurisdicción voluntaria, por la Disposición derogatoria 1.1ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero, cuya Disposición final decimoctava, señalaba que, en el plazo de un año tras la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un Proyecto de Ley sobre jurisdicción voluntaria. Restan vigentes la previsión de medidas cautelares en el ámbito civil contenidas en los artículos 103 y 158 del Código Civil, a las que se sumaría el Real Decreto 411/2014 en materia de expedición del pasaporte ordinario en cuanto ha tenido en cuenta el considerable incremento en el número de medidas cautelares dictadas por la autoridad judicial, prohibiendo la expedición del pasaporte o la salida del territorio nacional de los menores afectados por las demandas de separación o divorcio, extremo que no se contemplaba en la normativa reguladora del pasaporte y que ha tratado de proporcionar una mayor seguridad jurídica a la hora de cumplir con las resoluciones judiciales que puedan referirse a estos menores. Así, y entre otras medidas, para la expedición del pasaporte a los menores de edad o personas incapacitadas, se regula que deberá constar el consentimiento expreso de quienes tengan atribuido el ejercicio de la patria potestad o tutela con la indicación, por su parte, de que su ejercicio no se encuentra limitado para prestarlo, debiendo en caso contrario suplir su falta con autorización judicial. Todo ello, al margen de las sanciones penales en casos de sustracción de menores establecidas a nivel interno en muchos Estados.

respetuosos con los Derechos de defensa en un marco de casi obligatoria concentración de la competencia respecto de los órganos jurisdiccionales que han de conocer de estos procesos.

España en su reforma de 2015 ha optado por esta segunda vía acorde a opciones legislativas muy recientes en países como Uruguay y Japón en donde se tramitan con éxito y celeridad las peticiones de restitución al amparo del Convenio de 25 de octubre de 1980. El nuevo sistema español se apoya en dos pilares: la ansiada concentración de la jurisdicción, entendida como competencia para conocer de estos procesos, y la potenciación de la celeridad sin ambigüedades. Además, no se olvida la nueva legislación de promover la especialización y de regular una apelación más ágil y más respetuosa con los Derechos de defensa.

II. El posicionamiento del Convenio de la Haya de 25 de Octubre de 1980 en el año 2016

Cuando se habla en el ámbito internacional de sustracción de menores, el instrumento internacional que aflora como decisivo lo es siempre el Convenio de la Haya de 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, en vigor desde el 1 de diciembre de 1983 (en España desde el 1 de noviembre de 1987) y que a fecha de 17 de noviembre de 2015 contaba ya con 93 Estados contratantes[3]. Casi 40 años después de su conclusión,

[3] A nivel mundial éste no es el único texto que afronta esta materia, si bien sí que es el más importante junto con la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, en cuanto aporta una universalización de los derechos humanos y es una garantía básica en este campo con previsiones específicas. En el terreno de la Conferencia de La Haya, son convenios internacionales que, destinados a proteger a los menores, se pueden coordinar en su aplicación con los instrumentos internacionales antes citados, el Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños y el Convenio de 29 de mayo de 1993 relativo a la protección del menor y a la cooperación en materia de Adopción Internacional. Junto a ellos encontramos con referencia al ámbito americano, la Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores adoptada en Montevideo, Uruguay, en fecha 15 de julio de 1989 y adoptada por la cuarta conferencia especializada interamericana sobre derecho internacional privado, con entrada en vigor el 4 de noviembre de 1994 y la Convención interamericana de 18 de marzo de 1994 sobre tráfico internacional de menores, sin olvidar el recurso útil a las Resoluciones de la OEA, y a los trabajos de las Conferencias especializadas interamericanas sobre Derecho Internacional Privado. En otros entornos geográficos es relevante la cita del Convenio Europeo relativo al reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia de custodia de menores, así como al restablecimiento de dicha custodia, hecho en Luxemburgo el 20 de mayo de 1980, y en el marco de la Unión Europea, es obligada la cita del Reglamento (CE) nº 2201/03, del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental que modaliza a nivel intra-Unión Europea la aplicación del Convenio de 25 de octubre de 1980. Los instrumentos internacionales indicados hasta ahora no componen una lista exhaustiva, y no

merece la pena de forma esquemática ver cómo se percibe realmente este texto en el año 2016 por parte de los operadores jurídicos ya que, manteniendo sus virtudes, presenta deficiencias cuya solución ha de buscarse.

Durante la sexta reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento práctico de los Convenio de 25 de octubre de 1980 y de 19 de octubre de 1996 de la Conferencia de la Haya[4], ya se evaluó la cuestión de la viabilidad y conveniencia de un posible Protocolo al Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 y tal posibilidad fue rotundamente descartada, tanto por la falta de consenso sobre su viabilidad como por la falta de entendimiento acerca de cual debería ser el contenido del citado Protocolo.

La exploración de potenciales formas normativas y/o instrumentos que permitieran mejorar la aplicación del Convenio de 25 de octubre de 1980, del tipo de textos legales obligatorios, como un Convenio o un Protocolo, y el uso de recomendaciones, declaraciones, Leyes modelo, principios generales y guías de buenas prácticas, así de como potenciales *handbooks*, es algo que estuvo presente en las discusiones que tuvieron lugar. Solo cierto consenso se obtuvo en torno a identificar algunos campos de trabajo donde habría necesidad de desarrollar futuras actividades y estudios y en los que un claro mandato a la Oficina Permanente podía hacerse para explorar futuras líneas de acción. Se trataba de las materias relativas al reconocimiento y ejecución transfronterizo de acuerdos de mediación en disputas familiares internacionales, del establecimiento de bases legales para las comunicaciones judiciales directas y del apoyo al desarrollo de normativa no vinculante para el tratamiento de la violencia de género conectada a los procesos de retorno, entre otras materias.

---

se ha de olvidar que es frecuente que, por ejemplo, Estados contratantes del Convenio de 25 de octubre de 1980 suscriban acuerdos bilaterales sobre sustracción de menores con Estados no contratantes, e incluso con Estados contratantes pero dotando a tales acuerdos de mayores especificidades.Dos son los Convenios bilaterales Hispano Marroquíes de 30 de mayo de 1997 (comenzaron a aplicarse provisionalmente el 30 de mayo de 1997 y entraron en vigor el 1 de julio de 1999) que existen en este momento: 1.- Convenio de Cooperación Judicial en materia civil, mercantil y administrativa entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997. (BOE 151/1997 de 25-06-1997, pág. 19583). 2.- Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre Asistencia Judicial, reconocimiento y ejecución de Resoluciones Judiciales en materia de Derecho de Custodia y Derecho de Visita y Devolución de Menores, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997. (BOE 150/1997 de 24-06-1997, pág. 19348).

[4] La primera parte de esta reunión tuvo lugar en La Haya del día 1 al 10 de junio de 2011 y la segunda parte tuvo lugar en La Haya del día 25 al 31 de enero de 2012, y está previsto que la próxima Comisión Especial pueda celebrarse aproximadamente en octubre de 2017.

En el terreno doctrinal, ahora y ya hace algunas décadas, se han venido resaltando las deficiencias del texto para abordar, en los tiempos actuales y de forma efectiva, el enorme incremento de casos debidos al fenómeno de la globalización, el enorme aumento cuantitativo de las excepciones que se alzan frente a peticiones de retorno y el fenómeno de los diferentes actores protagonistas de los supuestos de sustracción (muy diversos en 2016 respecto al año 1980). También está sobre la mesa la defectuosa regulación de los Derechos de visita en el artículo 21 del Convenio de 25 de octubre de 1980, la falta de regulación adecuada para identificar qué sean los Derechos de custodia en cada entorno geográfico y a la operatividad de las clausulas *Ne exeat*, sin que la Convención de 19 de octubre de 1996 haya supuesto un apoyo suficiente para solventar estos y otros aspectos claves en la operatividad del Convenio de 25 de octubre de 1980[5].

Más recientemente, y a raíz de determinados pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, ha cobrado fuerza el debate en torno a si los casos de retorno no deberían involucrarse en un mayor análisis del fondo de la cuestión debatida evaluando en profundidad cual sea el mejor interés de menor en cada caso (*an in depth examination*) mas allá del mero factor de la simple restitución automática. Incluso bajo la vigencia del Reglamento nº 2201/2003 del Consejo de 27 de noviembre, 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) no 1347/2000, se viene cuestionando el Convenio de 25 de octubre de 1980 como desfasado o no apto para dar respuesta a las garantías actuales, planteándose si retornos expeditivos y cuasi automáticos de menores, como los que patrocina dicho Reglamento, en procesos urgentes y sumarios, no supondrían de hecho evidentes vulneraciones de los Derechos Humanos[6].

---

[5] Ya en el año 2003 la Profesora *Linda Silberman* hablaba de la necesidad de un Protocolo para solventar deficiencias relativas al artículo 21 del Convenio, a la expansión de las defensas y respecto a las clausulas *Ne Exeat* y los Derechos de custodia. En el año 2015, el profesor *Peter McEleavy* analiza la discusión en los días modernos acerca de la dicotomía entre retención o reflexión con la mira puesta en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo. Cabe la cita al efecto de las siguientes referencias:

SILBERMAN L. "*Patching Up the Abduction convention: A call for a new international Protocol and a suggestion for amendments to ICARA*" en Texas International Law Journal [Vol 38:41 2003].

MCELEAVY PETER. "*The European Court of Human Rights and the Hague Child Abduction Convention: Prioritising Return or Reflection?*" en Netherlands International Law Review, International Law, Conflict of Laws. ISSN 0165-070X Neth Int Law Rev. DOI 10.1007/s40802-015-0040-z

[6] Son de sobra conocidos los casos resueltos por el Tribunal de Estrasburgo Neulinger y Shuruk v. Suiza (Gran Sala, nº 41615/07, sentencia de 6 de julio de 2010) y Raban v. Rumanía (nº 25437/08,

Lo cierto es que todos hemos evolucionado con este Convenio cuya vigencia y utilidad actual es innegable pero ello no puede ocultar que cada vez es mas evidente que, un factor que fue clave en su génesis y sigue siendo clave hoy en día en su implementación, ha dejado prácticamente de aplicarse. Tal factor lo es el relativo a la celeridad pues las autoridades judiciales o administrativas de los Estados contratantes deben actuar con urgencia en los procedimientos para la restitución de los menores.

Esta exigencia de celeridad es obvia si asumimos que de lo que se trata en casos de sustracción internacional de menores es de retornar rápidamente al menor al lugar del que fue sustraído para permitir que el órgano jurisdiccional con competencia para resolver cuestiones de fondo pueda resolver lo que en Derecho proceda evitando así que el sustractor pueda buscar de propósito órganos jurisdiccionales de conveniencia alterando el orden internacional de decisión preestablecido.

III. La inexcusable exigencia de celeridad en la gestión de los procesos de sustracción internacional de menores

Cuando el Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 urgía a los Estados contratantes a recurrir a los procedimientos de urgencia de que dispusieran, y a las autoridades judiciales o administrativas de los Estados contratantes a actuar con urgencia en los procedimientos para la restitución de los menores en los artículos 2 y 11, estaba marcando la línea esencial aplicativa del Convenio. Ni los objetivos ni la finalidad esencial del Convenio podían cumplimentarse sin la exigencia de celeridad en la tramitación de los casos de restitución, y tal previsión era tan válida y cierta en 1980 como lo es en 2016.

Solo una gestión urgente, sumaria y ágil de los procesos de restitución es acorde al interés superior del menor y permite disuadir futuras sustracciones o retenciones ilícitas, algo que es un objetivo del Convenio de 25 de octubre de 1980. Además, la celeridad evita la no deseable integración del menor en el nuevo ambiente al que ha sido llevado o donde ha sido retenido, siendo notorio que si toda situación de sustracción o retención ilícitas que afecta a un menor le causa desde el principio un daño evidente, lo mejor para el menor es que tal situación cese de forma inmediata o por el método más rápido posible.

sentencia de 26 de octubre de 2010), posteriormente corregidos interpretativamente en cierta medida por la sentencia del Tribunal de Estrasburgo de Gran Sala de fecha 26 de noviembre de 2013, en el caso X v. Letonia (nº 27853/09) donde se introdujeron importantes matices conciliadores.

No es una casualidad que tanto el preámbulo como el artículo 1 del Convenio de 25 de octubre de 1980 utilicen la expresión "restitución inmediata", que del mismo modo repiten los artículos 7 y 12 del mismo Convenio, y de forma añadida el plazo expeditivo de las seis semanas fijado para alcanzar una decisión ha sido consagrado de forma contundente y sin ambigüedades en el Reglamento (CE) nº 2201/2003 antes citado, cuyo articulo 11.3 no deja lugar a las dudas.

Nada sirve de forma mas apropiada al interés superior del menor que la tramitación expeditiva de los casos de restitución, hasta cuando una excepción del artículo 13.1.b) es alzada, siendo la exigencia de celeridad predicable en dos vertientes esenciales, una desde el punto de vista de que las legislación internas prevean este tipo de procesos urgentes y sumarios, y dos, desde el punto de vista de que los operadores jurídicos actúen con celeridad en este tipo de procesos, siendo la celeridad esencial en todas las etapas del proceso, incluidas las apelaciones. Además, se trata del recurso a procesos no solo expeditivos sino prioritarios a cualquier otro tipo de procesos. Celeridad y prioridad son dos parámetros esenciales en la correcta aplicación y manejo de procesos afectantes a la restitución de menores bajo el Convenio de 25 de octubre de 1980.

La guía de buenas prácticas, medidas de aplicación, de la Conferencia de La Haya, ya dejaba muy claro este punto en el año 2003 al señalar que*: "El procedimiento expeditivo es esencial en todas las etapas del proceso del Convenio, incluidas las apelaciones. Los Estados contratantes deberán utilizar los mejores procedimientos de urgencia disponibles para lograr los objetivos del Convenio. Casi todos los aspectos de aplicación afectarán la rapidez del trámite de las peticiones*"[7].

Pese a lo indicado, en las últimas décadas se ha acentuado a nivel mundial una no deseada tendencia de desaceleración en la gestión de los procesos de sustracción y retención ilícitas de menores que ha pervertido la correcta aplicación del Convenio y favorecido una indeseable reconversión de lo que deberían ser procesos sumarios y urgentes de restitución en lentos procesos evaluativos del fondo del asunto contra las específicas previsiones de los artículos 16 y 19 del Convenio de 25 de octubre de 1980.

En las estadísticas del Convenio de 25 de octubre de 1980 presentadas por la Conferencia de La Haya durante la reunión interamericana de la Red Internacional de Jueces de la Conferencia de La Haya y Autoridades Centrales que tuvo lugar en

[7] CONFERENCIA DE LA HAYA., *Guía de buenas prácticas en virtud del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, segunda parte – medidas de aplicación*, *Family Law, Bristol*, 2003, Sección 1.5, síntesis vii. ISBN 0 85308 8985.

Ciudad de México, México, los días 23 a 25 de febrero de 2011, se concluye claramente que los procedimientos en el año 2008 a nivel mundial son más lentos que en 2003. En el periodo de 2008 a junio de 2010, de las solicitudes a las que se dio curso, para resolver una restitución se emplearon 157 días (5 meses), para denegar una restitución 287 días (9 meses) y para una restitución voluntaria se emplearon 97 días (3 meses), siendo en el caso de apelación la duración media de 333 días (11 meses)[8].

Más recientemente, y en una ponencia presentada por la Primera Secretaria de la Conferencia de La Haya, Marta Pertegás Sender, en una sede de la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid, el 10 de diciembre de 2015, durante la presentación de la asociación ASIME, quedó claro que la celeridad de los procesos debe ser hoy día un claro foco de atención a la vista de que ahora son más largos los plazos de tramitación de las solicitudes. Así, y tomando como referencia el número de días que se requieren a nivel global para llegar a una solución definitiva, indicó que en los supuestos de restitución voluntaria se empleaban 84 días en 1999, 98 días en 2003 y 121 días en 2008, en los supuestos de restitución judicial se empleaban 107 días en 1999, 125 días en 2003 y 166 días en 2008 y en los casos de denegación judicial se empleaban 147 días en 1999, 233 días en 2003 y 286 días en 2008. Además, la mayoría de las solicitudes no llegan a un procedimiento judicial (56% en 2008) y la minoría de las solicitudes terminan en una denegación judicial (15% en 2008), habiendo aumentado el planteamiento de la "excepción de grave riesgo", sobre todo en situaciones de violencia doméstica y familiar y habiendo aumentado las restituciones denegadas por motivo de la oposición del menor[9].

IV. Excelentes ejemplos de celeridad a nivel internacional: Reino Unido (Inglaterra y Gales), Holanda, Japón y Uruguay

A nivel internacional, el plazo de las seis semanas para alcanzar una decisión marcado por el articulo 11 del Convenio de 25 de octubre de 1980 (a partir de la

[8] La Conferencia de la Haya está preparando en este momento una revisión actualizada de las estadísticas globales de casos bajo la Convención de La Haya de 25 de octubre de 1980 que será presentada durante la 7ª Reunión de la Comisión Especial para revisar el funcionamiento práctico del Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre la sustracción internacional de menores y del Convenio de 19 de octubre de 1996 sobre la protección de los niños, que previsiblemente tendrá lugar en La Haya en el otoño de 2017.

[9] PERTEGÁS SENDER M. "35 años con el Convenio de La Haya: estatus y perspectivas", Madrid, 2015.

fecha de iniciación de los procedimientos), viene siendo incumplido de forma crónica salvo en casos concretos muy puntuales[10].

Pese a ello, algunos Estados destacan por su mayor celeridad, ya sea por una practica expeditiva que da excelentes resultados o por la adopción de leyes de implementación con plazos temporales muy estrictos, aun siendo cierto que algunas previsiones legislativas nacionales parten ya de entrada de la asunción de la imposibilidad de dar cumplimiento a un plazo real de seis semanas como comprensivo de todo el proceso. Se trata, en todo caso, de excelentes ejemplos que marcan la línea a seguir en el momento actual, siempre ligados a criterios de concentración de la jurisdicción para conocer de este tipo de procesos.

En el caso de Inglaterra y Gales, las peticiones de restitución formuladas ante su autoridad central pueden alcanzar la presentación de una demanda judicial ante la *High Court Family Division* en una media de unas dos semanas, la decisión en primera instancia acerca del retorno o no se alcanza en una media de 70 días y la posterior apelación se puede sustanciar en una media de 79 días. Quedaría una posibilidad final de recurso al Tribunal Supremo que no demoraría mas de 91 días, lo que en términos globales arroja unas medias temporales muy buenas según datos estadísticos de 2008 y 2011, entre los que la media de resolución no se incrementó en Inglaterra y Galés[11].

En Holanda, el 1 de enero de 2012 se introdujo un nuevo sistema legal nacional para la gestión de los casos de retención o sustracción ilícita de menores que concentró la competencia en la *District Court of the Hague* tomándose medidas para acortar la duración temporal de estos procesos, con claras bases legales[12].

---

[10] Deben aceptarse las dudas e incertidumbres que genera la asumible exclusión de tal plazo, del periodo previo de trámites ante la autoridad central, a la vez que han de evaluarse de forma añadida los plazos posteriores empleados para la gestión de recursos ordinarios y extraordinarios y para la efectiva ejecución del retorno, caso de haber sido acordado finalmente.

[11] Pueden consultarse datos estadísticos en las siguientes publicaciones:

NIGEL V LOWE AND VICTORIA STEPHENS, *A Statistical Analysis of Applications Made under the 1980 Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction,* Prel. Doc. 8 A-C, at p47 available at: http://www.hcch.net/index_en.php?act=progress.listing&cat=7.

NIGEL V LOWE AND VICTORIA STEPHENS, *The timing of 1980 Hague Abduction Convention Applications: the 2011 findings*. Cardiff Law School, 2012.

[12] *Act of 2 May 1990 concerning the Implementation of the 1980 Hague Convention on International Child Abduction and the 1980 European Custody Convention, Stb [Dutch Bulletin of Acts and Decrees] 1990, 202; The Act came into force on 1 September 1990. Amendment Act that amended*

Bajo este nuevo sistema legal, se instauró el que se denomina como "*The six weeks scheme: Three stages of two weeks*". En este sistema, se fijan límites temporales en distintas etapas. Así, hay dos semanas entre que se presenta la solicitud de restitución y se fija una vista preliminar donde no se decide sobre el fondo del caso (un solo juez), hay dos semanas más establecidas entre la celebración de la vista preliminar y la vista plenaria de la causa ante el Tribunal (tres jueces) y hay dos semanas mas para que, tras la vista plenaria, se dicte una resolución por el Tribunal. Se trata así de tres etapas de dos semanas. La vista preliminar es muy relevante ya que permite identificar y preparar las materias objeto de disputa entre las partes, proponer a las partes la mediación transfronteriza y establecer medidas de visita con el progenitor no sustractor durante la tramitación del proceso.

La apelación contra la decisión tras la vista plenaria puede interponerse en dos semanas, puede haber vista pública en las dos semanas siguientes desde la interposición de la apelación y la decisión por el Tribunal de apelación se toma en las dos semanas siguientes a la vista de la apelación, no cabiendo recurso ordinario ulterior salvo casación ante el Tribunal Supremo por cuestión jurídica.

Al margen del puro proceso judicial, antes de la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional, hay un periodo de seis semanas ante la autoridad central donde es posible el recurso a la mediación, que de no producirse con resultado favorable, vuelve a ofrecerse a las partes en la vista preliminar antes indicada siempre con el apoyo del centro IKO[13].

En el caso de Japón, el Convenio de 25 de octubre de 1980 entró en vigor el 1 de abril de 2014 tras el depósito del instrumento de aceptación el 24 de enero de 2014 y previa implementación interna de la Convención en dicho Estado. Dicha implementación es relevante porque aun siendo Japón uno de los últimos Estados en acceder al Convenio, ha optado de manera decidida por la celeridad y por la concentración de la competencia en Tokio y Osaka. De hecho, las estadísticas

the Dutch International Child Abduction Implementation Act and the Dutch International Child Protection Implementation Act, Stb 2011,530

[13] La Oficina Holandesa del Juez de la Red Internacional de Jueces de La Haya (*Bureau Liaisonrechter Internationale Kinderbescherming, in short BLIK*) produce informes anuales acerca de su actividad con información relevante y dispone de su propio website disponible solo para miembros del poder judicial.

disponibles en el periodo de uno de abril de 2014 a 30 de septiembre de 2015 arrojan excelentes resultados[14].

En tal periodo, hubo 30 demandas ante el Tribunal de instancia, de las que se concluyeron 21, con 13 órdenes de retorno dictadas sin consenso, 1 caso de retorno desestimado y 7 casos con acuerdo conciliado. La media temporal para la tramitación de los 21 casos indicados lo fue de 54 días. Respecto a los 21 casos indicados hubo 14 apelaciones, de las que 12 fueron rechazadas, una desistida y otra admitida, revocándose la decisión de instancia.

El sistema de Japón se apoya en dos marcos temporales para el procedimiento. Una primera fase de dos semanas y una segunda de cinco semanas, tras la que en una semana ha de dictarse la decisión judicial. La primera fase sirve para clarificar los puntos del debate y la segunda para presentación y examen de pruebas, declaración pública de las partes y conclusión del proceso con fijación fecha para la emisión del fallo.

En la misma línea de celeridad se sitúa Uruguay tras la Ley Nº 18.895, de 20 de abril de 2012, sobre la restitución de personas menores de dieciséis años trasladadas o retenidas ilícitamente (publicada en el D.O. 22 mayo/012 - Nº 28473)[15].

En dicho Estado se ha instaurado una clara especialización y concentración de la jurisdicción y se ha habilitado un proceso interno sumario, oral y urgente con la misma estructura de los procesos previstos en la Ley para la ejecución de resoluciones para el pago de deudas y con previsión de comunicaciones judiciales directas. Tras la aprobación de la nueva Ley se ha apreciado un significativo descenso del periodo temporal destinado a procesar los casos de sustracción internacional de menores que se sitúa ya muy cercano al plazo de seis semanas. Así, la media de duración del proceso se sitúa en 77,56 días.

El último informe actualizado a fecha octubre de 2015, estará disponible en la website del Poder judicial de la República Oriental del Uruguay, estando ya disponible el de fecha abril de 2015: http://www.poderjudicial.gub.uy

[14] Power Point Presentation of Judge Wanami of Japan during second global meeting of the International Hague Network of Judges; Hong Kong, 11-13 November 2015. Faculty of Law, Cheng Yu Tung Tower Centennial Campus, University of Hong Kong.

[15] Esta Ley se encuentra disponible en español en la website del Parlamento de la República: http://www.parlamento.gub.uy

Como puede apreciarse, las medias de resolución de casos en los cuatro países indicados se aproximan mucho a las seis semanas y son un ejemplo de cómo en 2016 se gestiona la directa aplicación del Convenio de 25 de octubre de 1980 de la única forma real posible que no genere daños añadidos a los menores: con celeridad y con la concentración de competencia.