

El contenido de este documento fue consensuado por todos los asistentes a las reuniones telemáticas del Grupo de Trabajo de la Plataforma Familia y Derecho, la última de 4 de mayo de 2022, y su redacción final ha sido validada por todos los participantes. Los miembros del grupo están identificados al final por orden alfabético, así como los territorios en los que ejercen. La intención es dar publicidad a esta Propuesta y permitir la adhesión de cuantos profesionales y especialistas están relacionados con el Derecho, la infancia, la familia y la capacidad.

PROPUESTA DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA PLATAFORMA FAMILIA Y DERECHO PARA LA ESPECIALIZACIÓN, EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL, EN INFANCIA, FAMILIA Y CAPACIDAD

1. La sociedad actual exige un alto grado de eficiencia y agilidad en el sistema judicial y una Justicia eficaz debe de garantizar el respeto de los derechos de todos y todas y facilitar con ello la paz social.

El sistema judicial no es solo un elemento estratégico para la actividad económica y para el reforzamiento de su seguridad jurídica, sino también piedra angular de la defensa de los derechos fundamentales y, sobre todo, un sistema de solución de los conflictos humanos esencial en la vida de los ciudadanos y ciudadanas. El desequilibrio, la desprotección y el riesgo de daño obligan a una respuesta especializada a estos conflictos por parte del Poder Judicial que ayude a las personas, no desprestigie el sistema judicial y avale su reconocimiento social. Ello se hace mucho más evidente en el caso de los niños, niñas y adolescentes en situación de violencia o riesgo, de los matrimonios y parejas cuando entran en crisis, especialmente de las mujeres cuando no se tiene en cuenta una perspectiva de género, de las personas con discapacidad, en suma, de los sujetos de Derecho más vulnerables de nuestra sociedad.

La necesidad de órganos judiciales y de juezas y jueces especializados en Infancia, Familia y Capacidad que atiendan a la compleja litigiosidad que se produce en el ámbito familiar viene constatada de lejos (Libro Blanco de la Justicia de 1998 del Consejo General del Poder Judicial, Propuestas para la Reforma de la Justicia del Consejo General del Poder Judicial, Comisión del Libro Blanco, abril de 2000). En mayo de 2009, el Grupo Parlamentario Catalán (CIU), presentó una Proposición de Ley Orgánica de

modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio del Poder Judicial, para la creación de la Jurisdicción de Familia, que no progresó.

Esa necesidad ha sido igualmente puesta de manifiesto a lo largo de décadas por numerosas entidades (Asociación Española de Abogados de Familia, Sociedad Catalana de Abogados de Familia, Colegios de Abogados, Junta de Andalucía en informe sobre el Pacto de Estado, entre otras) y en casi todos los foros de especialistas en materias relacionadas con la familia (juristas, psicólogos, trabajadores sociales, profesionales de la salud y la enseñanza), también por partidos políticos, entidades sociales y numerosas asociaciones de usuarios y profesionales.

La Plataforma Familia y Derecho se une a esa reivindicación.

2. Desde el punto de vista jurídico, es indudable el reconocimiento supranacional de la protección de la infancia, de la familia y de las personas en situación de fragilidad (Convenio sobre los Derechos del Niño, Convenio sobre Protección de las Personas con Discapacidad, Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, Convenio Europeo de Derechos Humanos, otros Convenios sobre Protección de la Familia).

Desde el punto de vista constitucional, a la eficacia directa en este ámbito de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas se une el reconocimiento expreso de la protección de la familia como principio rector de la política social y económica (art. 39 CE). El Texto Constitucional proclama la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y de las madres y la asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio. También proclama la atención de las personas con discapacidad (art. 49 CE).

El Derecho de Familia, como parte del Derecho Civil, se ha centrado, tradicionalmente, en la regulación legal del matrimonio (más recientemente, también de las uniones de convivientes o uniones estables de pareja), de los regímenes económicos matrimoniales y de las relaciones paterno-filiales. Pero la doctrina civilista ha defendido siempre el carácter especial del Derecho de la Persona y del Derecho de Familia y ha hecho extensible esta rama del Derecho a los derechos de los miembros de la unidad familiar y a la necesaria protección legal de otros modelos familiares, de los menores de edad, de las personas con discapacidad, de las personas mayores.

El legislador, atento a la realidad social, ha ido cubriendo sucesivamente diversos vacíos normativos buscando el trato igual de los hijos, el amparo de los nuevos modelos de familia, la protección de los niños, niñas y adolescentes ante la violencia, la atención a los compromisos convencionales, transnacionales y transfronterizos, la asunción del Derecho de la Unión Europea en estas materias, la protección integral ante la violencia familiar, la introducción de la perspectiva de género, el apoyo a las personas discapacitadas. El Derecho de Infancia, Familia y Capacidad así concebido viene amparado en un amplio impulso supranacional (Convenios Internacionales, Reglamentos de la Unión Europea) y arraiga constitucionalmente en los Derechos Fundamentales.

3. Estos conflictos han estado siempre presentes en la práctica de los juzgados y tribunales, que se han ido adaptando de forma insuficiente a las peculiaridades de estas materias. En todo el territorio nacional y por vías diferentes (Decretos de creación, Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial) existen 140 Juzgados de Familia e Incapacidades. No obstante, la falta de especialización de los órganos y de los jueces y juezas, la atención territorial desigual entre los núcleos urbanos y la España vaciada y una movilidad constante de los titulares de los órganos provocan una atención irregular (con afectación de la igualdad, del derecho de todos y todas a una justicia especializada) e impiden la profundización en la materia y una respuesta de suficiente calidad. A ello debe unirse, la infra-dotación e implementación desigual de los equipos psicosociales y la falta de fiscales especializados en familia que cubran las necesidades de estos juzgados.

La judicialización de los conflictos familiares afecta a un sector de la población numéricamente muy importante. Aproximadamente un millón de personas acuden anualmente a los Juzgados con motivo de un conflicto familiar, conflictos familiares que tienen, en la mayoría de los casos, una elevada carga emocional. Las ciencias sociales califican la crisis familiar como la segunda experiencia más estresante por la que puede pasar un ciudadano o ciudadana, después de la pérdida de un ser querido. Es un proceso de una elevada intensidad, con una implicación fuerte de los hijos menores en las disputas de los adultos y con una evidente proyección social en los ámbitos educativo, laboral, sanitario o de Servicios Sociales.

El informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia (2019) ha destacado la importancia cualitativa y cuantitativa de los asuntos de Derecho

de familia: 180.000 Sentencias; 600.000 ciudadanos o familias afectadas por las resoluciones judiciales en materia de familia (340.000 adultos y 260.000 niños) y un dato adicional de importancia: que en el 70% de los casos la sentencia no pone fin al conflicto ni a las cuestiones suscitadas, ya sean respecto de los hijos, de las medidas, o de la liquidación del régimen económico.

Los jueces y juezas han buscado siempre responder a las nuevas necesidades que iban surgiendo, ampliamente sentidas en la sociedad, siempre en torno a la protección de las personas más desfavorecidas. Denostado por algunos sectores por entender que el Derecho de Infancia, Familia y Capacidad, así concebido, “no es Derecho” o que “no resuelve los conflictos, porque nunca se acaban”, ha aglutinado desde hace mucho tiempo a diversos operadores jurídicos (juezas y jueces, fiscales, abogados y abogadas, letrados y letradas de la Administración de Justicia) y a los profesionales dedicadas a la atención de estas personas (psicólogos, trabajadores sociales, mediadores, médicos, profesionales del Tercer Sector), siempre en busca de una solución a estas situaciones, bajo el prisma de considerar necesario un verdadero “trabajo en red”.

En este sentido, la actuación judicial exige conocer en profundidad el Derecho (internacional, europeo, sustantivo, procesal) que depende, en muchos casos, de la necesaria y tuitiva actuación protectora, de oficio, de los jueces y juezas. Exige también desarrollar habilidades de conciliación, mediación y resolución de conflictos, afianzar conocimientos psicológicos, culturales y sociológicos, desarrollar las capacidades de coordinación con otros agentes sociales. Su labor se plantea con frecuencia directamente relacionada con la necesaria acción de los Servicios Sociales y de la Administración educativa y sanitaria, el juez o jueza se confronta con profesionales altamente cualificados y el proceso decisorio judicial requiere a menudo de la intervención de especialistas en psicología, psiquiatría, pediatría, geriatría, medicina de familia, trabajo o educación social. Se hace necesaria la integración de la transversalidad como instrumento de solución de estos asuntos y la formación y atención especializada de los diversos operadores jurídicos y sociales implicados.

Por otra parte, la especialización ha de llegar a todos los ciudadanos del país, de modo que se ha de extender a todo el territorio nacional. Un esencial principio de igualdad obliga a que haya órganos judiciales y jueces y juezas especializados en toda España.

4. La Ley Orgánica n. 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica n. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del

Pacto de Estado en materia de violencia de género acoge el Informe para un Pacto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 28 de septiembre de 2017, así como el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género aprobado por el Pleno del Senado de 13 de septiembre de 2017, y posteriormente suscrito el día 27 de diciembre por Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Consejo General del Poder Judicial, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil y avanza hacia una efectiva formación y especialización en violencia de género de los profesionales que trabajan en este ámbito, por ser un elemento clave para una adecuada respuesta judicial. Dentro del apartado 5, dedicado al “Impulso de la formación que garantice la mejor respuesta asistencial”, incluye medidas dirigidas a profundizar en la formación de los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal.

En concreto, la medida número 159 insta a una formación especializada más amplia en dichas materias tanto de los juzgados especializados en violencia de género, como **también de los jueces y juezas de familia y de menores**. La medida número 160 contiene un mandato de aumento de la capacitación judicial en “Derecho antidiscriminatorio, incluyendo la perspectiva de género y la transversalidad, en las oposiciones a judicatura, Escuela Judicial y formación continua anual impartida por el Consejo General del Poder Judicial, pasando esta materia a ser obligatoria y evaluable”. Asimismo, obliga a una reforma legal para introducir pruebas específicas en violencia de género, como requisito para concursar a órganos judiciales especializados.

La Ley Orgánica n. 8/2021 establece el mandato de un año para llevar a cabo estas reformas, por lo que no se debe perder la ocasión de abordarlo en las reformas en trámite.

Ello nos lleva a proponer, en primer lugar, que el artículo 86, 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según se presenta en el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia (Diario Oficial de las Cortes Generales Núm. 98-1, de 22 de abril de 2022), introduzca **con carácter general**, la creación en Tribunales de Instancia de una Sección de Infancia, Familia y Capacidad, que extiendan su jurisdicción a todos los partidos judiciales o partidos judiciales agrupados correspondientes.

Correlativamente, se ha de modificar la Ley de Planta para permitir la agrupación de diversos Partidos Judiciales bajo una sola Sección de Infancia, Familia y Capacidad.

I. LA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS TRIBUNALES DE INFANCIA, FAMILIA Y CAPACIDAD

El mandato de la Disposición Final 20ª de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia impone la especialización de los órganos judiciales, de la fiscalía y de los equipos técnicos en Infancia, Familia y Capacidad, la realización de las pruebas selectivas de especialización de Jueces y Magistrados en ese orden y la consiguiente adecuación de la Planta Judicial.

Se añade la previsión de una ley que regule la composición y funcionamiento de los Equipos Técnicos adscritos a dicha jurisdicción y la forma de acceso a los mismos de acuerdo con los criterios de especialización y formación, a recoger en la Ley que se propone. También se prevé la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a los efectos de establecer igual especialización de fiscales conforme a su régimen estatutario.

Ello aboca a una modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que se ha materializado en el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados. Este Proyecto prevé la creación de Secciones de Infancia, Familia y Capacidad en los nuevos Tribunales de Instancia.

1. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA “CIVIL”

La necesaria persecución y castigo penal de los delitos de violencia familiar (de todo tipo) debe completarse con el desarrollo del llamado “principio civil”, conforme al cual, los conflictos civiles se han de resolver por la vía civil y no por la vía penal. La relación entre los procesos de ruptura familiar y los de violencia (machista, de género, doméstica, contra la infancia) exige del Derecho de Infancia, Familia y Capacidad, como aportación a estas graves problemáticas, una mejora en la respuesta judicial en los procesos civiles.

La definición de las competencias de los nuevos Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad no puede partir sólo de las materias (matrimonio y filiación, como bloques tradicionales del Derecho de Familia), ni de la escueta remisión al título de la especialidad, (infancia, familia, capacidad) o a su desarrollo (protección de menores,

divorcio, separación y nulidad, instituciones de apoyo a las personas con discapacidad). Son insuficientes estas menciones para calibrar el alcance de la materia. Tampoco es posible la concreción de las competencias por categorías procesales o tipos de procedimiento: una remisión a la dicotomía “procesos contenciosos” – “procesos de jurisdicción voluntaria” es limitada y una enumeración exhaustiva de todos los procedimientos sería ardua (más de cincuenta) y confusa. No es suficiente tampoco la remisión, en general, o una mención específica de los procedimientos del Título I del Libro Cuarto de la LEC y a los capítulos I a VIII del Título II y del Título III de la LJV, porque ello daría pie a una relación poco clara y manejable y que se podría ver sometida a constantes cambios por las sucesivas reformas.

Hay que integrar, en suma, el derecho supranacional y constitucional con el sustantivo y procesal, para definir con rigor estas competencias. Como sucede en otras determinaciones competenciales (“social”, “contencioso-administrativo”, “mercantil”), es preciso aglutinar la materia en “bloques” coherentes, manejables e identificables que los operadores puedan aplicar sin error. La definición de las competencias ha de permitir establecer el alcance y los límites de la especialización en Infancia, Familia y Capacidad para un conjunto de órganos jurisdiccionales dentro del Poder Judicial (a diferencia de las Normas de Reparto, que tienen por objetivo la distribución equitativa de la carga entre los distintos órganos judiciales con el mismo contenido competencial).

La especialización debe ser coherente y proporcionada y ello obliga a fijar sus límites, con exclusión del Derecho sucesorio, del Derecho contractual (patrimonial) entre cónyuges, de las reclamaciones puramente patrimoniales entre miembros de una unión de hecho y de las declaraciones de ausencia y fallecimiento. Esa misma necesidad de coherencia obliga a no incluir *nominatim* la tutela civil de los Derechos Fundamentales (art. 11 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona), ni los pleitos referidos al derecho al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen, el derecho de rectificación o la protección de datos personales, sin perjuicio del innegable efecto directo o reflejo de algunos de estos y otros Derechos Fundamentales en los procesos de Infancia, Familia y Capacidad.

2. LA DEFINICIÓN CONCRETA DE LAS COMPETENCIAS

Es conveniente ahora describir en detalle las competencias que deben ser asignadas a los nuevos Juzgados y Secciones especializadas. **“Los Juzgados de Infancia, Familia**

y Capacidad conocerán, de forma exclusiva y excluyente, en las siguientes materias”:

a) **Los procesos cautelares de protección de menores, en cualquier tipo de proceso civil.** La primera necesidad a afrontar es la de protección de los niños, niñas y adolescentes. Desde la Disposición Transitoria 10ª de la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil, pasando por el art. 158 C.c. y por las previsiones de algunos derechos forales (art. 10 CDFA, ley 74 CDCFN, art. 236-3 CCCat), se ha hecho sentir siempre la necesidad de la protección cautelar de los menores, especialmente en los aspectos personales, en relación con el ejercicio inadecuado de la patria potestad de sus progenitores, o para evitar a los hijos perturbaciones dañosas y, en general, para apartarlos de un peligro o evitarles perjuicios.

La necesidad de este tipo de medidas cautelares se puede apreciar en los procesos de crisis familiar más conflictivos (matrimonial, no solo en forma de medidas provisionales, o de medidas cautelares en las uniones de convivientes o uniones estables de pareja), y también en los procesos de filiación, en las controversias de patria potestad, en la protección de menores desamparados, incluso en la ejecución de sentencias o en cualquier otro proceso que afecte a menores. Los procesos cautelares se van configurando cada vez con mayor independencia conceptual, no siempre dependientes de un proceso principal. La resolución judicial cautelar comporta una inversión de la iniciativa del contradictorio. Se requiere de una apreciación flexible por parte del juez o jueza de los requisitos tradicionales, en especial en una perspectiva de protección de los derechos fundamentales.

Recientemente, la Ley Orgánica 8/2021 ha introducido la posibilidad de regulación, denegación, suspensión o modificación de las relaciones parentales por concurrencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género (lo que ha dado lugar a una nueva redacción de los art. 94, p.4 C.c., ley 71 CDCFN, art. 233-1.2, 233-11.3 y 236-5, 3 y 4 CCCat). Estas reformas inciden en cualquier tipo de proceso judicial civil y dan pie a tramitar medidas cautelares civiles (en cualquier caso y sin perjuicio de las competencias de los Juzgados de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia o el Juzgado de Violencia sobre la Mujer).

La reforma del Código civil de 2021 introduce también las medidas cautelares judiciales respecto a menores en tutela administrativa a causa de desamparo (art. 200 C.c.), las

medidas de vigilancia del tutor (art. 209 C.c.) y el control de la guarda de hecho de un menor (art. 237 C.c.).

Han de ser posibles todo tipo de medidas cautelares, personales o patrimoniales, de carácter educativo, médico o económico.

b) **La sustracción internacional de menores** supone la competencia de los Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad para la declaración sobre ilicitud del traslado de un menor (art. 778 sexies LEC), para la restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional y para las medidas relativas a la devolución de los menores (art. 778 quarter y quinquies LEC).

Destaca la necesidad de fijar plazos más abreviados para la resolución judicial y la colaboración entre juzgados y tribunales de distintos países.

Esta materia se caracteriza por una muy marcada coherencia conceptual de origen convencional y procesal.

c) **El control judicial en materia de desamparo y de otras resoluciones administrativas de protección de menores.** Incluye, por una parte, los procesos de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores (art. 779 a 781 LEC), incluidas las reclamaciones sobre régimen relacional con los progenitores (impugnación o reclamación de las “visitas” fijadas por el centro de acogida o por la Administración).

Hay que contemplar en este control la autorización judicial de entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores (art. 778 ter LEC).

La reforma del Código civil de 2021 permitiría añadir las medidas cautelares judiciales respecto a menores en tutela por desamparo (art. 200 C.c.), pero su entronque es más claro dentro de los procesos cautelares de protección de menores, como hemos visto.

También incluimos las oposiciones a las resoluciones de la Entidad Pública (incluso por silencio administrativo) sobre menores extranjeros no acompañados (MENA) y las derivadas de la determinación de la mayoría de edad a través de Decreto de la Fiscalía.

Se corresponde con este apartado el control de los Derechos Fundamentales de los menores en los ingresos en centros de menores con trastornos de conducta (art. 778 bis LEC), que se concreta en el control judicial del ingreso preventivo urgente y en el control de las actuaciones e intervenciones de la Administración (medidas de seguridad, contención verbal y emocional, mecánica y física, el aislamiento, los registros personales y materiales). También se contemplan las restricciones al régimen de visitas, de permisos de salida o comunicaciones y el control por cambio de centro.

d) **Las relaciones de los menores con sus abuelos, parientes y allegados.** En la concreción del mal llamado “derecho de visita”, o del “régimen de estancias, relación y comunicación” de abuelos y otros parientes con los menores (art. 94 y 160 C.c., 233-12 CCCat y 250,13 LEC), debe darse prioridad al interés del menor, adoptando una perspectiva competencial centrada en el niño o niña y no en el adulto y, a pesar del encaje sistemático de los preceptos sustantivos citados en las reglas de la crisis matrimonial (C.c.) o en las relaciones paterno filiales (CCCat). Entendemos que han de tener una consideración independiente, como materia propia de los Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad.

e) **Los expedientes de jurisdicción voluntaria y otros que afecten a menores.** A modo de “cierre”, se incluyen en este apartado la competencia de los Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad referidos a niños, niñas y adolescentes tanto en aspectos personales como patrimoniales que se llevan a cabo por los tramites de la Jurisdicción Voluntaria. Nos referimos, a título de ejemplo, a los expedientes sobre concesión judicial de la emancipación y del beneficio de la mayoría de edad (art. 239, 3º C.c., ley 48 CDCFN), a las intromisiones en derechos de la personalidad y a la autorización judicial del consentimiento a las intromisiones legítimas al honor, a la intimidad y a la propia imagen del menor (art. 20 CDFA y 59 LJV).

También contemplamos en este apartado los expedientes de jurisdicción voluntaria sobre actos de disposición, gravamen u otros que se refieran a los bienes y derechos de menores (art. 15 CDFA, 236-27 CCCat, 61 a 66 LJV).

f) **Las acciones derivadas de la crisis matrimonial o de la unión de hecho.** Incluyen las medidas provisionales, previas o coetáneas, su ratificación o modificación, las acciones ejercidas en los procedimientos de separación, divorcio y nulidad matrimonial (arts. 770 y 777 LEC) y la regulación de sus efectos (art. 91 C.c., ley 104 y 112 CDCFN, art. 233-4 CCCat).

Dentro de estas acciones está la de eficacia civil de las resoluciones de los tribunales eclesiásticos y decisiones pontificias (art. 778 LEC) y también los procedimientos sobre determinación de los efectos de la ruptura de uniones de convivientes o uniones estables de pareja y referentes a guarda y custodia de hijos menores o sobre sus alimentos (art. 234 CCCat y 748, 4º LEC).

Hay que contemplar también en este concepto la liquidación de régimen económico matrimonial y de los patrimonios comunes entre convivientes y la cesación de situaciones de proindiviso (art. 249.2, 437.4.4 y 806 y ss. LEC), entendida como efecto del divorcio, separación o nulidad o crisis de pareja, referida a los casos en que su ejercicio se realiza acumuladamente al procedimiento matrimonial o de crisis de pareja. Estarían excluidas las liquidaciones, divisiones o reclamaciones de tipo patrimonial entre cónyuges, convivientes o miembros de uniones estables de pareja por otras causas, propias de juicio declarativo ordinario, a presentar ante el Juzgado de Primera Instancia. Alejados del momento temporal de la crisis, la acumulación competencial de estas acciones pierde sentido. Los procesos patrimoniales ya no son procesos familiares, se convierten en procesos universales, o de simple división de cosa común, o de reintegros entre ex cónyuges, ex convivientes o ex miembros de uniones estables de pareja.

Se incluyen en estas acciones los procedimientos de modificación de efectos de sentencia (art. 775 LEC, 233-7 CCCat).

Puede incluirse también las resultas de la crisis de otros grupos familiares, como las relaciones convivenciales o las comunidades de ayuda mutua (art.240-1 CCCat, ley 107 CDCFN).

g) **Las acciones de filiación y adopción** comprenden las de determinación, reclamación e impugnación de la filiación, así como las reclamaciones de paternidad y maternidad (art. 748,2 y 764 a 768 LEC) y las peticiones acumuladas de cambio de apellidos.

En esta materia se incluyen los expedientes de jurisdicción voluntaria sobre adopción y asentimiento en la adopción y las reclamaciones derivadas de las relaciones nacidas por la aplicación de técnicas de reproducción asistida humana.

h) **Las controversias o desacuerdos sobre el ejercicio de la responsabilidad parental y acciones derivadas de la tutela y de la guarda de menores.**

Las primeras vienen contempladas en los art. 156 C.c., 236-13 CCCat y ley 67 CDCFN, respecto a la patria potestad (C.c.), la potestad parental (CCCat), la potestad de guarda y la autoridad familiar (CDFA). Son conocidas, entre otras, las controversias que puedan plantear los progenitores por cambio de domicilio o de centro escolar, elección del tipo de enseñanza, actos religiosos, elección de actividades extraescolares o decisiones sobre vacunas o tratamientos médicos, o las negativas a la autorización o renovación de pasaporte o documento nacional de identidad.

Se incluyen también en este apartado los conflictos relativos al ejercicio inadecuado de la potestad de guarda, la acción de privación de la patria potestad (art. 170 C.c., 236-6 CCCat, ley 68 CDCFN) y la atribución del ejercicio exclusivo a uno de los progenitores en supuestos de imposibilidad, ausencia o incapacidad del otro progenitor.

Desde el punto de vista patrimonial y bajo este epígrafe debe admitirse también la competencia de los jueces de Infancia, Familia y Capacidad para resolver los conflictos relativos a la administración de los bienes del menor (art. 158 C.c., 236-3 CCCat y art.87 LJV).

En este mismo grupo de acciones y como derivadas de las relaciones paterno-filiales hay que contemplar también las derivadas de la tutela y la guarda de menores: constitución judicial de la tutela (art. 44 LJV), tutela judicial de menores desamparados (art. 222 C.c.), remoción y excusa (art. 223), rendición de cuentas (art. 232), nombramiento de defensor judicial (art. 235), etc.

i) **Los alimentos entre parientes** vienen regulados sustantivamente en los arts. 142 y ss. C.c. y 271 y ss. CCCat y procesalmente en el art. 250.1 8º LEC.

Es esta una materia coherente, de reclamaciones entre parientes mayores de edad, que incluye las modificaciones y la extinción de las pensiones por cambio de circunstancias (arts. 147 y 152 C.c.).

j) **El internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico.** Regulado en el art. 763 LEC, implica la necesaria intervención de la autoridad judicial, en garantía

del derecho fundamental a la libertad, ahora, conforme al modelo social de apoyo a las personas con discapacidad.

Incluye tanto el internamiento acordado judicialmente como el urgente y preventivo y su validación y los ingresos como medidas de apoyo a personas con discapacidad por trastornos de conducta (disruptiva, asocial o agresiva), el ingreso no voluntario para tratamiento de deshabitación o desintoxicación y el derivado de trastorno alimentario (anorexia, bulimia).

En los territorios en los que así esté previsto, incluye los ingresos en residencias geriátricas y de personas mayores.

k) Las medidas de seguimiento, cautelares y preventivas en materia de apoyo a las personas con discapacidad (art. 52 LJV y 762 LEC).

En el contexto de una mayor interacción del Tribunal de Instancia y del Ministerio Fiscal con los Servicios Sociales y de la Administración sanitaria, la competencia del juez o jueza de Infancia, Familia y Capacidad se extiende, si se insta por personas legitimadas, a recabar informes de la situación al guardador de hecho y a las personas que se ocupen de los afectados, a practicar requerimientos informativos o reclamar daciones de cuentas, a establecer primeras medidas cautelares de control, a apoyar a las personas discapacitadas en las dificultades que puedan afrontar para el ejercicio de sus derechos.

l) La provisión o adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, comprende por una parte y los expedientes de jurisdicción voluntaria de adopción de medidas judiciales (art. 42 bis a LJV), preferentes, y por otro los procesos contenciosos de provisión de medidas (art. 759 y ss. LEC), en los que el juez o jueza puede llegar a imponer las medidas en contra de la voluntad del afectado. En este apartado quedan comprendidos el nombramiento de defensor judicial, el reconocimiento de guardador de hecho, las medidas de protección relativas al ejercicio inadecuado de la potestad de guarda o de administración de los bienes de persona con discapacidad y la petición del guardador de hecho de autorizaciones judiciales para la atención, con cobertura jurídica, de necesidades concretas (art.87 LJV).

Incluye las revisiones trienales de las medidas que se hubiesen establecido con anterioridad (Disposición Transitoria Quinta de la Ley n. 8/2021) y la revisiones trienales o sexenales establecidas en las nuevas sentencias sobre medidas de apoyo (art. 268

C.c.). También contempla las modificaciones que supongan ampliación, reducción o eliminación de las medidas de apoyo.

Se incluyen en este epígrafe las pretensiones sobre extinción de poderes preventivos y las demandas basadas en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad (y de las leyes 44 y 45 CDCFN).

II) El reconocimiento de sentencias extranjeras y la ejecución de las resoluciones judiciales sobre menores, familia y medidas de apoyo.

Hemos de contemplar aquí, en primer lugar, las resoluciones de otros países de la Unión Europea sobre estas materias que, en virtud de los Reglamentos, sean directamente ejecutables (Capítulos IV del Reglamento 2019/1111, del Reglamento 2016/1103, del Reglamento 2016/1104 y del Reglamento 4/2009).

También se incluye el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales y documentos públicos extranjeros y procedimiento de exequátur en materia de Derecho de Familia (art. 44 y ss. LCJI).

En cuanto a las ejecuciones de sentencias judiciales en materia de Infancia, Familia y Capacidad hay que tener en cuenta que presentan características especiales:

En materia de Infancia, la ejecución ha de pretender la efectividad de la protección del menor como víctima de violencia o como persona inmersa en el conflicto parental y obliga a la autoridad judicial a velar por ella por todos los medios (equipos psicosociales, puntos de encuentro, mediador familiar, coordinador de parentalidad, etc.).

Se incluye también la ejecución para la restitución internacional de los menores, incluida la mediación (778 quinquies, 13 LEC) y el seguimiento ejecutivo de las resoluciones judiciales sobre desamparo y otras resoluciones administrativas.

En materia de Familia, la ejecución conlleva el cumplimiento de todo lo resuelto: el correcto desarrollo del régimen de guarda y custodia y del régimen relacional con los progenitores (estancias, relación y comunicación, etc.), la efectiva atribución del uso de la vivienda familiar, la atención de las obligaciones económicas alimenticias o compensatorias, por la vía de apremio si es preciso, y la liquidación ordenada del régimen económico (arts. 806 y ss. LEC). En particular, no se excluye la ejecución de

las cláusulas de los convenios reguladores homologados por sentencia, las referidas a la división de la cosa común y otras cuestiones patrimoniales.

En materia de Capacidad, una vez establecida, en sentencia o en auto, la concreta institución de apoyo (curador, asistente, etc.), concretados los ámbitos de intervención en actividades básicas, instrumentales o avanzadas de la vida diaria (ABVD, AIVD o AAVD) y establecidas las salvaguardas (ante posibles excesos o derivados de la no consideración de la voluntad del afectado), el juez o jueza de Infancia, Familia y Capacidad ha de afrontar una ejecución “abierta”, que abarca los expedientes de jurisdicción voluntaria de nombramiento de curador o asistente (si no se resolvió en sentencia o auto), la remoción o excusa del cargo de apoyo, las rendiciones de cuentas, la protección del patrimonio de las personas con discapacidad.

La remisión a las normas procesales (arts. 517 y ss., 706, 766 LEC), debe completarse con la necesaria integración de la actuación de los profesionales dedicados a la atención de los niños, niñas y adolescentes, de los cónyuges, convivientes o miembros de uniones estables de pareja y de las personas con discapacidad (psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas familiares, coordinadores de parentalidad, mediadores, médicos, otros profesionales), siempre en busca de una solución acertada a estos conflictos.

m) **Cualesquiera otras materias que afecten a la infancia, la familia o las personas con discapacidad**, como cláusula de cierre. Se pueden incluir aquí los demás procesos contencioso o de jurisdicción voluntaria en esta materia, como la autorización o aprobación judicial del reconocimiento de la filiación no matrimonial, la habilitación para comparecer en juicio y nombramiento de un defensor judicial (letrado o no) del menor, la dispensa del impedimento matrimonial, el desacuerdo conyugal y en la administración de bienes gananciales.

También se incluyen aquellos procesos sobre los que se tenga duda sobre su inclusión en los anteriores apartados, los expedientes de asistencia jurídica gratuita y las resoluciones interlocutorias e incidentes de estos procesos.

Se contemplan también aquí los recursos contra las resoluciones de Registro civil en materia de Derecho de Familia (art. 781 bis LEC y art. 87 LRC), que por coherencia parece que no deben dejarse en manos de los jueces de primera instancia generales y cuya repercusión numérica en la carga de trabajo no parece significativa.

Como consideraciones finales, damos por supuesto que las Secciones Especializadas de las Audiencias Provinciales entenderán, en **segunda instancia**, de las mismas materias.

Los **conflictos de competencia** entre Juzgados de Secciones de Tribunales de Instancia sobre la Mujer y las Secciones de Infancia, Familia y Capacidad o entre diversas Secciones de esta misma clase deberán ser resueltos por la Sección especializada en Infancia, Familia y Capacidad de la respectiva Audiencia Provincial o por el órgano superior común si pertenecieran a distintas provincias.

La especialización en Infancia, Familia y Capacidad ayudará a desarrollar mecanismos preventivos (orientación, mediación, conciliación) y ejecutivos (coordinador de parentalidad, Puntos de Encuentro, asistencia legal), a aumentar su eficacia y a favorecer una mayor previsibilidad de la respuesta judicial.

3. CONCLUSIÓN:

El análisis expuesto nos lleva a formular una propuesta concreta de redacción del **artículo 86, 5** de la Ley Orgánica del Poder Judicial que **SUSTITUYA** el actual redactado en el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia:

Artículo 86.5:

“Las Secciones de los Tribunales de Instancia especializados en Infancia, Familia y Capacidad conocerán, de forma exclusiva y excluyente, en las siguientes materias:

- a) Los procesos cautelares de protección de menores, en cualquier tipo de proceso civil.
- b) La sustracción internacional de menores.
- c) El control judicial en materia de desamparo y de otras resoluciones administrativas de protección de menores.
- d) Las relaciones de los menores con sus abuelos, parientes y allegados.
- e) Los expedientes de jurisdicción voluntaria y otros que afecten a menores.
- f) Las acciones derivadas de la crisis matrimonial o de la unión de hecho.
- g) Las acciones de filiación y adopción.
- h) Las controversias o desacuerdos sobre el ejercicio de la responsabilidad parental y acciones derivadas de la tutela y de la guarda de menores.

- i) Los alimentos entre parientes.
- j) El internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico.
- k) Las medidas de seguimiento, cautelares y preventivas en materia de apoyo a las personas con discapacidad.
- l) La provisión o adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad.
- ll) El reconocimiento de sentencias extranjeras y la ejecución de las resoluciones judiciales sobre menores, familia y medidas de apoyo.
- m) Cualesquiera otras materias que afecten a la infancia, la familia o las personas con discapacidad.

4. El art. 544 ter apartado 7 último párrafo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la reforma de 2021, centra la **competencia funcional en materia civil** de las (futuras) Secciones de los Tribunales de Instancia de **Violencia contra la Mujer** en la protección integral e inmediata de la víctima y, en su caso, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento y en la forma de su ejercicio, con su suspensión o posible excepcional mantenimiento. Determina estas competencias y su validez sólo temporal, con remisión de las partes al Juez de familia que resulte competente.

El precepto prevé como paso natural posterior a la orden de protección y a las medidas cautelares civiles la incoación a instancia de la víctima o de su representante legal de un proceso de familia ante la jurisdicción civil, es decir remite a la competencia general de las Secciones de los Tribunales de Instancia especializadas en Infancia, Familia y Capacidad.

Las competencias civiles de las Secciones de los Tribunales de Instancia de Violencia sobre la Mujer y las competencias civiles de las futuras Secciones de los Tribunales de Instancia de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, si las hubiere, deben limitarse a los aspectos que, no contemplados en la orden de protección y propias de infancia, familia y capacidad estén directamente relacionadas con la protección urgente de las víctimas y la solución provisional del conflicto. La vis atractiva de estos órganos debe atender a la urgencia del caso, pero la estructura y función de estos tribunales no puede resolver con suficientes garantías las problemáticas más complejas y no urgentes, que deben ser conocidas por los órganos de la jurisdicción civil especializados en infancia, familia y capacidad.

Con este enfoque, el del “principio civil” de protección de las víctimas, no tiene sentido el actual artículo 87 ter.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que lleva al juez o jueza de violencia a tener que resolver sobre todas las materias de Infancia, Familia y Capacidad. Estas competencias absorbentes exceden con mucho del contexto de protección de las víctimas, prolongan el trauma, dificultan la regularización de sus vidas y se vuelven en contra de sus propios intereses. No tiene sentido (ni estas Secciones de Violencia presentan la estructura y los medios adecuados), que se resuelvan en esta sede materias como la filiación, maternidad y paternidad, la nulidad del matrimonio, separación y divorcio, las relaciones paterno filiales, la adopción o modificación de medidas de trascendencia familiar, guarda y custodia de hijos e hijas menores, alimentos, asentimiento en la adopción, protección pública de menores o liquidación del régimen económico matrimonial.

Conforme a la reforma del artículo 544 ter apartado 7 último párrafo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, procede un nuevo redactado del art. **87 ter. 2** LOPJ en el sentido siguiente:

“2. Las Secciones de los Tribunales de Instancia que entiendan de la Violencia sobre la Mujer y de la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia conocerán en el orden civil y con carácter cautelar, en todo caso de conformidad con los procedimientos y recursos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de la forma en que se ejercerá la patria potestad, acogimiento, tutela, curatela o guarda de hecho, la atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar, la determinación del régimen de guarda y custodia, suspensión o mantenimiento del régimen de visitas, la comunicación y estancia con los menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, el régimen de prestación de alimentos y cualquier disposición que se considere oportuna a fin de apartarles de un peligro o de evitarles perjuicios. Estas medidas tendrán una vigencia temporal de treinta días, con remisión de las partes al Juez de Infancia, Familia y Capacidad que resulte competente”.

II. LA ESPECIALIZACIÓN DE LOS JUECES Y JUEZAS, DENTRO DEL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL, EN INFANCIA, FAMILIA Y CAPACIDAD

1. El Informe de 2019 del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de Ley sobre protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia afirmaba que el legislador había de optar entre articular una nueva especialidad junto con las de

mercantil, contencioso-administrativa, social y violencia sobre la mujer o crear una nueva especialidad en la Carrera Judicial.

Este Grupo de Trabajo entiende y defiende que el legislador ha de optar decididamente por crear y articular la especialización, en el orden jurisdiccional civil, de infancia, familia y capacidad, por cuanto la Disposición Final 20ª de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia la crea y articula esa nueva especialización y ordena la realización de unas pruebas selectivas para acceder a la titularidad de los órganos especializados en Infancia, Familia y Capacidad.

El recientemente publicado Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia (DOCG de 22 de abril de 2022) confirma la introducción de la especialización, aunque requiere de algunas enmiendas, que vamos a intentar detallar.

2. Es inevitable la definición de las Secciones de Infancia, Familia y Capacidad de los Tribunales de Instancia y de las Secciones de Infancia, Familia y Capacidad en las Audiencias Provinciales (o de la plaza de un magistrado especialista por Sala).

También es necesario que se provea de un especialista en Infancia, Familia y Capacidad a las Salas de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia, al menos en aquellas Comunidades Autónomas con Derecho propio y litigiosidad notable en este campo.

En la Sala Primera del Tribunal Supremo existe de facto una especialización en Derecho de Infancia, Familia y Capacidad (como en Mercantil). Dada la elevada carga de asuntos que soporta este Tribunal y la complejidad creciente de los asuntos de infancia, familia y capacidad se deben ampliar, sin alterar los actuales turnos, las plazas existentes en la Ley de Planta Judicial para cubrir estas necesidades.

Por ello, se deberá adecuar la redacción de los artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial números 82.2 2º y 3º (Secciones especializadas en las Audiencias Provinciales), 89.6 (funciones de las Salas de Gobierno), 329.4 (concurso para provisión de plazas en Secciones de Infancia, Familia y Capacidad), 329.6 (condición de especialista) y 330.5 c) y d) (reserva de plaza y preferencia en concursos).

3. El propio Consejo General del Poder Judicial en su página Web afirma que, en el régimen de provisión de destinos, junto al criterio básico de antigüedad, la Ley introduce “como sistema de promoción en la carrera judicial, la especialización”, “necesaria por la magnitud y complejidad de la legislación” y “conveniente”, pues introduce “elementos de estímulo” en la permanente formación de Jueces y Magistrados.

Desde el punto de vista institucional, la nueva especialización de Infancia, Familia y Capacidad es una herramienta fundamental para la prevención de la Violencia contra la Infancia y contra la Mujer. Las estadísticas demuestran que la mayor parte de delitos contra la Infancia y contra la Mujer se produce en el contexto de la crisis familiar que han de resolver los jueces civiles. Sin perjuicio de las medidas penales, una especialización de los jueces civiles y la puesta a su disposición de los medios de apoyo necesarios puede ayudar a erradicar este grave fenómeno criminológico.

La especialización redundará sin duda en una mejora del servicio público de la Administración de Justicia, en este caso, para las personas más desfavorecidas, acercará para ellas mejores soluciones en los territorios menos poblados de nuestro país e impulsará a los jueces y juezas a conocer en profundidad y aplicar correctamente el complejo marco normativo: los Convenios Internacionales, los Reglamentos de la Unión Europea, los Derechos Fundamentales en este ámbito y la legislación sustantiva y procesal específica, así como las regulaciones de las diversas Comunidades Autónomas con Derecho civil especial o foral y con diversas estructuras administrativas de atención a los menores, las familias y las personas con discapacidad.

Por otra parte, la nueva especialización es sin duda atractiva para las juezas y los jueces más sensibles, para quienes sienten vocación por impartir Justicia en los conflictos humanos, necesitados de la mejor atención judicial, una especialización que la sociedad necesita y que la ciudadanía reclama. Y no hay duda de la bondad de un sistema de promoción personal y profesional dentro de la Carrera Judicial que permita el desarrollo de un itinerario profesional más personalizado. Se hace preciso regular la nueva especialización ordenada por el legislador, con un reconocimiento de los jueces y magistrados que desarrollan su competencia profesional, su experiencia y sus conocimientos y que se dedican a estas materias, a su docencia y a la investigación jurídica.

4. El acceso y la promoción en la especialización dentro del orden jurisdiccional civil en infancia, familia y capacidad debe responder a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (arts. 14, 23 y 103 CE) y de entre los diversos modelos existentes en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de la Carrera Judicial, el adecuado y procedente es el del acceso a la condición de especialista mediante pruebas de promoción y especialización en los asuntos propios mediante pruebas selectivas, como la Disposición Final 20ª impone.

La Ley Orgánica del Poder Judicial ha de definir las pruebas, sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial para fijar las normas que han de regirlas, los ejercicios y, en su caso, los programas (art. 312.4 LOPJ).

La especialización ha de partir de una primera fase de baremo de méritos que incluya la consideración del tiempo de ejercicio desarrollado en juzgados y tribunales de infancia, familia o capacidad, la calidad de las resoluciones y la Formación acumulada en esas materias. Para la prueba de conocimientos debe confeccionarse un temario específico, con un enfoque adaptado a la materia, y en la prueba práctica se debe acreditar la sensibilidad propia de la especialización, las habilidades y actitudes –*soft skills*- necesarias para el ejercicio de esta función (habilidades conciliatorias o similares, para la entrevista de persona con discapacidad, para la audiencia de niños, niñas o adolescentes, habilidades de dirección y coordinación con servicios sociales, etc.).

Los especialistas en Infancia, Familia y Capacidad han de poder promocionar, por su mérito y capacidad, a plazas específicas de las Audiencias Provinciales.

III. Otras propuestas ante el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia (DOCG de 22 de abril de 2022)

El análisis expuesto nos lleva a formular otras propuestas concretas en relación con la Ley Orgánica del Poder Judicial cuya reforma se va debatir en el Congreso de los Diputados, en el trámite del Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia:

La expresión “Secciones de Infancia, Familia y Capacidad” se debe introducir en la redacción de los artículos 82.2, 2º, 82 bis 2, 82 bis 3, 84.2 a), 167.3, 211, 5ª, 329.4,

329.6, 329.6.6, letra c) del apartado 5 del artículo 330, letra d) del apartado 5 del artículo 330, 312.2,

Debe adicionarse un apartado 8 al artículo 89 y la letra f) al artículo 330.5 LOPJ para establecer las pruebas de especialización y las reglas de los concursos para la provisión de las Secciones de Infancia, Familia y Capacidad de los Tribunales de Instancia y de las Audiencias Provinciales.

Debe adicionarse una Disposición Adicional para asegurar que las Administraciones competentes en materia de Administración de Justicia asignarán a los Juzgados de Infancia, Familia y Capacidad los equipos de asistencia técnica que sean necesarios, dotados con los correspondientes especialistas (mediadores, psicólogos, asistentes sociales u otros), al objeto de facilitar el desarrollo y resolución de los conflictos de que entienda el órgano judicial.

Albacete / Alicante / Barcelona / Bilbao / Cantabria / Córdoba / Las Palmas / León /
Málaga/ Madrid / Pamplona / Oviedo / Palma de Mallorca / Sevilla / Soria / Valladolid /
Vigo/ Valencia / Zaragoza, mayo de 2022.

El Grupo de Trabajo está integrado por: Xavier Abel, Alfonso Aliaga, José Asuaga / Ana Clara Belio, Carmen Delgado, Magdalena Fernández, Rosalía Fernández, Pilar González, Pilar Manzana, Tomás Luis Martín, Montserrat Milián, Joaquim de Miquel, Benjamín Monreal, Francisco Javier Osa, Francisco Javier Pereda, Margarita Pérez Salazar, Miquel Puiggalí, Emelina Santana, Fernando Santos, Francisco Salinero, José Antonio Seijas, Regina Selva, Ana del Ser, José Luis Utrera, M^a Ángeles Velasco, José Vicente, M^a Luisa Zamora e Isabel Winkels. Ha prestado su apoyo externo: Joaquín Andrés, M^a del Puy Aramendía, Javier Carrascosa, Marta Rallo y Silvia Ventura.