

Mónica Herranz Ballesteros., “Actuación de las autoridades nacionales bajo la lupa del CEDH: la STEDH en el asunto *Rianu v. Lituania*”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Núm., 40, diciembre 2020, pp. 2-9, DOI: 10.17103/reei.40.16

## ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES NACIONALES BAJO LA LUPA DEL CEDH: LA STEDH EN EL ASUNTO *RINAU V. LITUANIA*

Mónica Herranz Ballesteros

### I. HECHOS

1. El asunto *Rinau v. Lituania*<sup>1</sup> (en adelante asunto *Rinau*) es un claro ejemplo de la complejidad que los procesos de sustracción internacional de menores pueden alcanzar en su recorrido judicial<sup>2</sup>. Confluyen en este caso decisiones: tanto de los tribunales nacionales -alemanes y lituanos-, como del TJUE<sup>3</sup>, quien resuelve, por primera vez aplicando el procedimiento prejudicial de urgencia (PPU)<sup>4</sup>, la cuestión prejudicial que plantea el Tribunal Supremo lituano. Y finalmente, como objeto de este comentario, el pronunciamiento adoptado por el TEDH, el 14 de febrero de 2020, ante la demanda presentada por el señor *Rinau* y su hija frente al Estado lituano.

2. De forma muy breve los hechos del asunto traen causa en la retención ilícita que de la menor hace la progenitora en Lituania en agosto de 2006. Tras pasar unas semanas en

---

\* Profesora Titular de Derecho Internacional Privado de la UNED.

<sup>1</sup> STEDH 14/1/2020. ECLI:CE:ECHR:2020:0114JUD001092609.

<sup>2</sup> En la propia decisión se apunta que en dos años las autoridades lituanas y alemanas han adoptado al menos treinta pronunciamientos en torno al caso.

<sup>3</sup> STJCE 11 julio 2008, asunto C-195/08 PPU, *Inga Rinau*, *Rec.* 2008, p. I-05271. Sobre el mismo véanse los comentarios ESPINIELLA MENÉNDEZ, A., *REDI*, vol. LX, 2008, pp. 600-602; MUIR WATT, H., *RCDIP*, vol. 97, octubre diciembre, 2008, pp. 881-886; SABIDO RODRÍGUEZ, M., “Restitución de un menor retenido ilícitamente en otro estado miembro”, *Diario La Ley*, núm. 7066, año XXIX, 28, noviembre 2008, D-343, pp. 1519-1527. CAAMIÑA, C., “Las resoluciones de restitución de menores en la Unión Europea: el asunto *Rinau*”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, (Octubre 2010), Vol. 2, N° 2, pp. 222-235.

<sup>4</sup> En relación al tratamiento del PPU *vid.*, HERRANZ BALLESTEROS, M., “Aproximación al Procedimiento Prejudicial de Urgencia a través de la protección de los menores”, (dir., Cebrián Salvat, A., Lorente Martínez, I), *Protección de menores y Derecho Internacional Privado*, Edt., Comares, 2019, pp. 171-191.

Lituania la madre se niega a devolver a la niña a Alemania, Estado donde residía y donde se estaba resolviendo el proceso de divorcio entre los progenitores.

El progenitor solicita ante las autoridades lituanas la restitución de la niña en aplicación del *Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores* (en adelante CLH de 1980), así como del *Reglamento (CE) n° 2201/2003 de 27 de noviembre 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) no 1347/2000*<sup>26</sup> (en adelante R. 2201/2003).

En primera instancia la autoridad judicial lituana dicta una decisión de no retorno (el 12 de diciembre de 2006); sin embargo, en segunda instancia se acuerda la devolución de la niña al progenitor en Alemania (el 15 de marzo de 2007). Por su parte los tribunales alemanes otorgan la custodia al señor *Rinau* emitiendo un certificado relativo a la restitución de la menor en el marco del artículo 42 del R. 2201/2003.

3. En consecuencia, en este caso existe una decisión de retorno de la menor adoptada conforme a los textos internacionales mencionados anteriormente, pero cuya ejecución queda frustrada durante mucho tiempo; de hecho, el retorno de la menor a Alemania no se produce hasta el año 2009. Ante esta situación, en febrero de ese mismo año, el señor *Rinau* y su hija interponen demanda ante TEDH para que determine la posible infracción de los derechos fundamentales contenidos en el CEDH por parte del Estado lituano.

## II. CUESTIONES JURÍDICAS PLANTEADAS

4. El objeto de la demanda presentada ante el TEDH se centra en la presunta infracción, por parte del Estado lituano, de los derechos protegidos en los artículos 6 y 8 del CEDH.

De un lado los demandantes argumentan como el fracaso en la actuación por parte de las autoridades lituanas, en aplicación de la normativa internacional sobre sustracción internacional de menores, ha derivado en la violación a su derecho a la vida privada y familiar; e igualmente sostienen que las decisiones adoptadas en Lituania habían sido politizadas, lo que suponía la violación del artículo 6 del CEDH (derecho a un proceso justo).

La errónea elección de uno u otro fundamento jurídico en el que basar la demanda, aun siendo de gran relevancia, no conlleva su inadmisibilidad, sino que, como ha venido haciendo el TEDH, y en particular en supuestos de sustracción, es él quien decide cómo se han de calificar jurídicamente los hechos sobre los que se fundamenta la demanda.

En el asunto *Rinau* el TEDH determina la absorción en el artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar) del derecho garantizado en el artículo 6 (derecho a un proceso justo)<sup>5</sup>; en consecuencia, el análisis del Tribunal se centra en la posible infracción del primero. Ello se asienta en la reitera la jurisprudencia del Tribunal en la que sostiene que aun siendo el artículo 8 del CEDH un precepto que contiene un derecho más bien de contenido sustantivo, sin embargo, sirve de paraguas cuando la violación del derecho a la vida

---

<sup>5</sup> Párrafos 151 y 152.

privada y familiar puede derivarse de determinadas actuaciones procesales -que quedarían comprendidas más bien en el artículo 6 del CEDH-<sup>6</sup>.

Lo cierto es que el TEDH en el asunto *Rinau* no explica qué elementos permiten la absorción de un precepto por el otro, es decir no se detiene en determinar los motivos que le llevan a emplear el artículo 8 frente al artículo 6 como fundamento jurídico de la demanda. Desde nuestra perspectiva esta forma de proceder corrobora la opinión de algunos autores que habían afirmado como para el Tribunal, en algunos supuestos, ambos preceptos han sido hasta *intercambiables*<sup>7</sup>.

5. Una vez establecido el derecho sobre el que se fundamenta la infracción alegada por los demandantes pasamos al análisis del razonamiento en el asunto.

6. En primer lugar, la posible violación del derecho fundamental relativo a la protección de la vida privada y familiar no es consecuencia de la normativa aplicada -el R. 2201/2003 y el CLH de 1980- sino de su interpretación y aplicación por parte de las autoridades nacionales. Por tanto, el papel del TEDH ha de centrarse en verificar la conformidad de las actuaciones de las autoridades nacionales con el CEDH cuando ejecutan las obligaciones asumidas como consecuencia de haber suscrito el CLH de 1980, o al aplicar el R. 2201/2003 como Estado miembro de la Unión Europea<sup>8</sup> (hay que apuntar que este asunto únicamente se centra en el análisis de la interpretación y aplicación del CLH de 1980).

7. ¿Cuál es la actuación que el TEDH valora conforme al CEDH? En los supuestos de sustracción internacional de menores un importante número de demandas presentadas ante el TEDH traen causa en la propia decisión de restitución<sup>9</sup>, en su ejecución<sup>10</sup>, o en su inejecución.

---

<sup>6</sup> Un excelente análisis sobre este aspecto puede verse en REQUEJO ISIDRO, M., “El derecho al respeto a la vida privada y familiar y el secuestro internacional de menores. Los estados miembros de la UE ante el TEDH: estado de la cuestión”, *Anuario de los cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián* [Vol. XVI]. 1ª ed., junio 2017.

<sup>7</sup>*Ibid.*,

<sup>8</sup> En definitiva, el TEDH hace una valoración del resultado y no pretende, como el propio Tribunal afirma en distintas ocasiones, sustituir a las autoridades nacionales, Sentencia del TEDH, en el asunto, *Ilker Ensar Uyanik v. Turquía*, de 3/5/2012, núm., 60328/09, apartado 54. Se ha valorado ese control de forma positiva al entender que además el TEDH “ha contribuido a aumentar la eficacia de dicho Convenio”, *vid.*, BOUZA VIDAL, N., “La integración del Convenio de La Haya de 1980 sobre la sustracción internacional de menores en el sistema europeo de Derechos Humanos”, *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea, Liber Armicorum José Luis Iglesias Buhigues*, (Eds C. Esplugues Mota y G. Palao Moreno), Edt., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 203-208, en espec., p. 207.

<sup>9</sup> Así sucedió en el caso *X c. Letonia* resuelto por el TEDH (Gran Sala) de 26/11/2013, asunto núm. 27853/09. En este caso el TEDH entendió que la orden de restitución dictada por las autoridades lituanas había violado el derecho a la vida privada y familiar argumentado por las demandantes. Sobre el mismo véase el trabajo de RODRÍGUEZ PINEAU, E., “El adecuado equilibrio entre el respeto del CEDH y la aplicación del Convenio de La Haya de 1980 (Nota a X. c Letonia)”, *Revista General de Derecho Europeo*, 33 (2014).

<sup>10</sup> Este sería el asunto *Povse y Povse c. Austria* resuelto por el TEDH (Sección 1ª) de 18/06/2013, núm., 3890/11. El Tribunal consideró que no había habido infracción del artículo 8 del CEDH en la ejecución de la decisión de retorno de la menor dictada por las autoridades austriacas, quienes no paralizaron la restitución de la menor ante las alegaciones de las nuevas circunstancias de la niña.

En los casos de órdenes de devolución y su ejecución sería el progenitor que sustrajo al menor quien a buena lógica presentaría la demanda ante el TEDH<sup>11</sup>; en el segundo caso, inejecución de la orden, el demandante sería el otro progenitor<sup>12</sup>. Ahora bien, en ambas situaciones, y sea quien sea el demandante, suele recurrirse a la presunta infracción del derecho a la vida privada y familiar al interponer la demanda. En el asunto *Rinau* estaríamos ante el retraso en la ejecución de la orden de restitución de la menor a Alemania dictada por las autoridades lituanas.

Por tanto, lo que se valora por el TEDH es si la actuación de las autoridades lituanas ante el referido hecho -retraso en la ejecución de la orden de devolución de la menor a Alemania- supuso una infracción del artículo 8 del CEDH.

El TEDH se detiene en el análisis del resultado, es decir en si este hecho supone o no una violación del derecho a la vida privada y familiar. Con ello aclara que, aunque las causas de dicha inejecución puedan ser ajenas a la actuación de las autoridades del Estado, esto no las exime de adoptar medidas que garanticen el cumplimiento del derecho a la vida privada o familiar de los demandantes<sup>13</sup>.

Esta situación conlleva la obligación por parte de las autoridades nacionales de adoptar medidas positivas o negativas en el marco de los instrumentos internacionales aplicables al supuesto, y que dichas medidas garanticen el derecho protegido en el artículo 8 del CEDH<sup>14</sup>. Medidas que han de tomarse teniendo en cuenta el equilibrio de intereses entre partes, si bien en todas las decisiones ha de primar la consideración del superior interés del menor<sup>15</sup>.

#### 8. ¿Qué aspectos pasan bajo la lupa del artículo 8 del CEDH?

Hay dos aspectos importantes en los que el TEDH se detiene en este asunto: de un lado el *tiempo* que emplean las autoridades lituanas en el cumplimiento de las obligaciones que asumen conforme al CLH de 1980; de otro lado, la posible *politización* del asunto en Lituania. En la valoración del TEDH sobre la posible infracción, por parte de las autoridades lituanas, del derecho fundamental protegido en el artículo 8 del CEDH ambos elementos se encuentran conectados.

9. En cuanto al elemento temporal este ha sido siempre un aspecto que el TEDH ha analizado a la hora de determinar si las intervenciones de las autoridades nacionales en

---

<sup>11</sup> Este sería el supuesto abordado por el TEDH en su Sentencia del asunto *Maumousseau y Washington c. Francia* adoptada el 6/12/2007, núm., 39389/05.

<sup>12</sup> Este sería el supuesto abordado por el TEDH en su Sentencia del asunto *Ignacollo-Zenide c. Rumanía* adoptada el 25/1/2000, núm., 31679/96.

<sup>13</sup> Véase el apartado 186. El TEDH entiende que es la progenitora quien con su actuación impide la ejecución de la orden; ahora bien, el Tribunal también apunta a que fueron las intervenciones de las autoridades lituanas las que en cierta medida alentaron la actuación de la progenitora, (véanse los párrafos 211 y 174).

<sup>14</sup> En relación a tales medidas el TEDH aportó una definición sobre las mismas en el asunto *Ignacollo-Zenide c. Rumanía*, apartado 108; si bien, en el presente asunto el TEDH confiesa la dificultad de encontrar el límite entre las obligaciones positivas y las negativas bajo el artículo 8 del CEDH, pero todas las medidas han de estar guiadas por el equilibrio entre los intereses de las partes teniendo como principal consideración el interés del menor (apartado 188).

<sup>15</sup> Siguiendo la jurisprudencia del TEDH por ejemplo asunto *Maumousseau c. Francia*, apartado 62.

los casos de sustracción se habían ajustado a las obligaciones internacionales asumidas por los Estados.

En el asunto *Rinau* el TEDH se detiene en la valoración del tiempo que se emplea, primero por parte de autoridades judiciales lituanas en primera y segunda instancia a la hora de decidir sobre la restitución o no de la menor; y, en segundo lugar, una vez dictada la orden de devolución, el Tribunal se centra en el análisis de la actuación de las autoridades lituanas (incluyendo al poder legislativo, ejecutivo y judicial) que retrasan el efectivo cumplimiento de la orden de devolución y que, finalmente, termina ejecutándose dos años después de la decisión de restitución adoptada en segunda instancia<sup>16</sup>.

10. En referencia a la actuación de las autoridades judiciales en ambas instancias, el TEDH centra su examen en la reconciliación de dos elementos: *primero*, en la interpretación y aplicación de la excepción al retorno del menor, prevista en el artículo 13 párrafo 1 letra (b) del CLH de 1980; *segundo*, en el tiempo que emplean en adoptar una decisión.

Comenzando por la excepción al retorno de la menor, los Tribunales lituanos deniegan su aplicación. Se inclinan por una interpretación estricta de la excepción a la devolución del menor, contenida en el artículo 13.1 letra b), con la que el TEDH está conforme. De hecho, siguiendo con su jurisprudencia, el TEDH se refiere a una lectura muy ajustada de la noción de grave riesgo para el menor acorde con el espíritu del CLH de 1980 que parte del principio de restitución inmediata<sup>17</sup>. Este criterio es seguido por las autoridades lituanas para ordenar la devolución de la menor a Alemania.

En relación al segundo elemento apuntado, el tiempo transcurrido, el TEDH sostiene que, aunque el tiempo empleado por las autoridades lituanas para adoptar sus decisiones en primera y segunda instancia sobre la devolución del menor haya excedido del establecido en las obligaciones convencionales, su actuación es conforme a las previsiones del artículo 8 del CEDH. Su conclusión se basa en el hecho de que dichas autoridades han tenido que realizar un análisis detallado y necesario de la situación para adoptar una decisión que equilibre los distintos intereses siendo el interés del menor el criterio fundamental<sup>18</sup>. Dicho proceso justifica haber superado el tiempo que el CLH de 1980 da a las autoridades nacionales para decidir.

Una valoración distinta hace el TEDH sobre el tiempo transcurrido en la ejecución de la orden de devolución como consecuencia de la actuación de las autoridades nacionales. Su opinión es diferente en torno al referido retraso que sufre la ejecución de la decisión de retorno debido, por ejemplo, a la reapertura del procedimiento, ahora ante el Tribunal

---

<sup>16</sup> Hay que señalar que en este asunto finalmente la progenitora acaba trasladándose a Alemania con una nueva pareja. En Alemania el padre ostenta el derecho de custodia sobre la niña y la madre, a quien se concede el derecho de visita, va normalizando la situación con la menor. El primer hijo de la progenitora continúa residiendo en Lituania con su progenitor.

<sup>17</sup> Véase en este sentido el asunto *X. c. Lituania*, donde el TEDH sostiene: the notion of “grave risk” cannot be read, in the light of Article 8 of the Convention, as including all the inconveniences linked to the experience of return: the exception provided for in Article 13 (b) concerns only the situations which go beyond what a child might reasonably bear”, apartado 191.

<sup>18</sup> Párrafo 194.

Supremo lituano, y la propia decisión de dicha autoridad de presentar cuestión prejudicial ante el TJUE<sup>19</sup>.

11. Unido a todo lo anterior los demandantes argumentan también la politización del asunto y la incidencia que ello tiene en el respeto al derecho fundamental del artículo 8 del CEDH.

El TEDH se centra en analizar cómo las obligaciones positivas de protección de la vida privada y familiar no solo recaen en las autoridades judiciales del Estado, dichas obligaciones se extienden a todo tipo de autoridades<sup>20</sup>. Así, el TEDH analiza la actuación de las distintas autoridades lituanas ante el proceso, y si del resultado de sus actuaciones se deriva o no la infracción del derecho a la vida privada y familiar que alegan los demandantes.

Para ello conforme sostiene el TEDH examina la responsabilidad del Estado en su actuación en base a las pruebas presentadas y aplicación del estándar de más allá de una duda razonable para adoptar su decisión.

Los elementos claves tenidos en cuenta por el TEDH son, entre otros, principalmente: actuaciones por parte de las autoridades lituanas con el propósito de crear vínculos artificiales de competencia entre el supuesto y las autoridades lituanas a fin de trasladar el conocimiento del fondo de asunto a la jurisdicción lituana<sup>21</sup>; la modificación que se produce de la normativa lituana a la medida del supuesto en cuestión, tanto para que el proceso pudiera ser abierto de nuevo ante el Tribunal Supremo lituano, como la modificación de la normativa relativa a la nacionalidad con objeto de que la menor pudiera obtener la nacionalidad lituana lo antes posible y mediante un procedimiento excepcional<sup>22</sup>, lo anterior con el fin de crear una vinculación mayor entre la menor y Lituania<sup>23</sup>; las presiones por parte de diferentes autoridades a los servicios del *State Child Rights and Adoption Service's*, quienes informaron que el retorno de la menor a Alemania es conforme a su interés superior<sup>24</sup>; el Ministerio de Justicia públicamente se pronunció en favor de que la sustractora recibiera toda la ayuda legal posible esto se produjo en el marco de una serie de pronunciamientos que, conforme establece el TEDH, llevarían al demandante a desconfiar claramente del sistema judicial lituano<sup>25</sup>.

Todas y cada una de las intervenciones fueron retrasando la ejecución de la orden de restitución de la menor, crearon no solo un clima muy adverso hacia el progenitor en Lituania, sino también alentaron la actitud de la progenitora y su comportamiento obstaculizador. Conforme a ello el TEDH establece que la actuación de las autoridades lituanas no cumple con lo que el artículo 8 del CEDH requiere para proteger el derecho a

---

<sup>19</sup> Párrafo 219. El TEDH observa que con independencia de que se recurriera al PPU para resolver la cuestión prejudicial y que sin duda esta se resolviera en un tiempo muy reducido, la presentación de la cuestión prejudicial suponía de nuevo un retraso que perjudicaba al menor.

<sup>20</sup> Párrafo 196.

<sup>21</sup> Párrafo 202.

<sup>22</sup> Párrafo 203.

<sup>23</sup> Párrafo 206 y 207.

<sup>24</sup> Párrafos 204 y 205.

<sup>25</sup> Párrafo 208.

la vida privada y familiar y, por tanto, declara la violación del referido derecho condenando por ello al Estado lituano.

12. Una última reflexión en torno al posicionamiento del TEDH y la referencia de nuevo al principio de reconocimiento mutuo en el marco al respeto a los derechos fundamentales del CEDH. En el asunto *Rinau* el TEDH vuelve a enfatizar el hecho de que los Estados parte del CEDH y miembros de la UE han de dar cumplimiento al referido principio cuando entiendan que los derechos del CEDH han sido suficientemente garantizados<sup>26</sup>. Viene entendiendo el TEDH que el derecho de la UE proyecta una protección equivalente de los derechos contenidos en el CEDH y, en consecuencia, la aplicación por parte de las autoridades nacionales de la normativa de la UE se entenderá en principio respetuosa con los referidos derechos<sup>27</sup>.

Ahora bien, el TEDH reitera su postura en relación a la protección de un derecho contenido en el CEDH cuando ésta no pudiera garantizarse con el Derecho de la UE. Así, la pertenencia del Estado a dicha organización y, por tanto, la aplicación obligatoria de su normativa no le exime de garantizar su protección<sup>28</sup>; en caso de no hacerlo es posible el recurso al TEDH como garante de su cumplimiento.

### III. CONCLUSIONES

13. ¿Aporta algo la sentencia *Rinau* a la jurisprudencia del TEDH en los supuestos de sustracción internacional de menores? En líneas generales:

*Primero*, el asunto *Rinau* vuelve a ser un ejemplo de la judicialización excesiva de estos supuestos a la que se suma el exceso de tiempo que se emplea en su efectiva resolución.

*Segundo*, la elección del fundamento jurídico en el que basar la demanda de nuevo es el artículo 8 del CEDH, descartando, sin detallar los motivos, la inaplicación del artículo 6 del CEDH.

*Tercero*, el análisis de la vulneración del derecho a la vida privada y familiar se hace a luz de los resultados y no de las causas que pueden provocar tal infracción. De forma que, aunque la causa de la posible infracción no esté en la interpretación y aplicación de la normativa por parte de las autoridades nacionales del Estado, éstas se encuentran obligadas a adoptar medidas que impidan la violación del referido derecho.

*Cuarto*, todas las autoridades nacionales de los Estados miembros del CEDH han de adoptar las referidas medidas positivas; por tanto, tales obligaciones no solo alcanzan al poder judicial sino también a las autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y aquellas otras que en otros ámbitos intervengan en estos procesos. Su intervención podrá ser objeto de análisis por el TEDH con el fin de valorar si la misma ha sido conforme al

---

<sup>26</sup> Párrafo 189.

<sup>27</sup> Esta es la doctrina del TEDH recogida en la Sentencia *Povse y Povse c. Austria* (Sección 1ª) 18/6/2013 núm. 3890/11, conforme a la cual se parte de que la ejecución de obligaciones por los Estados miembros en aplicación del Derecho de la UE respeta en principio los derechos establecidos en el CEDH, por tanto, la aplicación del principio de reconocimiento mutuo y en este caso la ejecución de la decisión certificada conforme al artículo 42 del R. 2201/2003 cumpliría con la garantía de respeto al derecho establecido en el artículo 8 del CEDH. Véase un comentario muy interesante de JIMÉNEZ BLANCO, P., *REDI*, 2014/1, pp. 240-245.

<sup>28</sup> Párrafo 189.

derecho a la vida privada y familiar previsto en el artículo 8 del CEDH; se trata, por tanto, de una llamada a la responsabilidad en la actuación de todas las autoridades de los Estados parte del CEDH frente a estos supuestos.