



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 14.12.2010
COM(2010) 747 final

LIBRO VERDE

Menos trámites administrativos para los ciudadanos:

**promover la libre circulación de los documentos públicos y
el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil**

1. INTRODUCCIÓN

La movilidad de los ciudadanos europeos es una realidad concreta, que viene acreditada por el hecho de que 12 millones de personas estudian, trabajan o viven en un Estado miembro del que no son nacionales¹. Esta movilidad se ve facilitada por los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión: el derecho a la libre circulación y, más generalmente, el derecho a ser tratado como un nacional en el Estado miembro de residencia. Estos derechos están consagrados en el Derecho primario de la Unión y desarrollados en el Derecho derivado.

No obstante, como se señala en el Informe sobre la ciudadanía de la Unión adoptado por la Comisión el 10 de octubre de 2010², los ciudadanos siguen encontrando numerosos obstáculos en su vida cotidiana al ejercer estos derechos.

Una de las fuentes de estas dificultades reside en la obligación que existe para los ciudadanos de presentar a otro Estado miembro documentos públicos que aporten la prueba requerida para gozar de un derecho o quedar sujeto a una obligación.

Estos documentos pueden ser de naturaleza muy variada. Puede tratarse de documentos administrativos, documentos notariales, como títulos de propiedad, certificados de estado civil, como certificados de nacimiento o de matrimonio, contratos de distinto tipo, resoluciones judiciales.

A menudo estos documentos no son aceptados por las autoridades públicas de un Estado miembro sin la cumplimentación de formalidades administrativas engorrosas para los ciudadanos.

En tales ocasiones los ciudadanos se plantean preguntas muy concretas, cuyas respuestas son a menudo vagas. ¿Cuáles son las autoridades competentes a las que hay que dirigirse para cumplimentar las formalidades? ¿Cuánto pueden costar dichas formalidades? ¿Hay que presentarse en persona? ¿Se cumplimentan las formalidades requeridas en un plazo razonable? ¿Se exigirá la traducción de los documentos?

La incertidumbre existente en torno a las respuestas aportadas a estas cuestiones, fuente de frustración e irritación, no se corresponde con el objetivo de crear una Europa para los ciudadanos.

Por otro lado, los certificados de estado civil plantean una pregunta de mayor amplitud referida, no a los documentos propiamente dichos, sino a sus efectos.

Los certificados de estado civil mediante los que la autoridad pública de un Estado miembro deja constancia de los principales hechos de los que depende el estado de las personas (nacimiento, matrimonio, defunción) no producen necesariamente efecto en otro Estado miembro. Cada Estado miembro aplica en la materia sus propias normas, que son muy distintas de un Estado a otro. Por ejemplo, una filiación paterna establecida en un Estado

¹ Otra prueba de esta realidad viene dada por el número de matrimonios y divorcios registrados en la Unión: A título indicativo, de en torno a 122 millones de matrimonios, unos 16 millones (el 13 %) tienen dimensión transfronteriza.

² COM(2010) 603, Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 - La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE.

miembro respecto de un niño que haya nacido en el mismo no será necesariamente reconocida en otro Estado debido a la divergencia de las normas nacionales aplicables a esta cuestión.

Para responder a estas preocupaciones, la Comisión lanza, mediante el presente Libro Verde, una amplia consulta sobre cuestiones que abarcan la libre circulación de los documentos públicos (parte 3) y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil (parte 4). La consulta se propone recoger las contribuciones de los medios interesados y del público en general de cara al desarrollo de una política de la Unión en estos campos y a las propuestas legislativas correspondientes.

2. CONTEXTO

Ya en 2004 la Comisión destacaba la importancia de facilitar el reconocimiento de los diferentes tipos de documentos y el reconocimiento mutuo del estatuto civil de las personas³.

Desde esta perspectiva, se publicaron dos estudios por la Comisión⁴, en 2007 y en 2008, relativos a las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos como consecuencia de la obligación de legalización de los documentos entre los Estados miembros, así como a las dificultades encontradas en el ámbito del estado civil.

El Consejo Europeo, en el marco del Programa de Estocolmo⁵, invita a la Comisión a proseguir los trabajos sobre el curso que se debe dar a estos estudios con objeto de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación.

Con este fin, en el Plan de acción del Programa de Estocolmo se prevén dos propuestas legislativas.

Programadas para 2013, estas iniciativas se refieren a

- la libre circulación de documentos mediante la supresión de la legalización de documentos entre los Estados miembros y
- el reconocimiento de los efectos de determinados documentos de estado civil (por ejemplo, los relativos a la filiación, a la adopción, al apellido) para que un estatuto jurídico atribuido en un Estado miembro pueda reconocerse con las mismas consecuencias jurídicas en otro Estado miembro.

El Parlamento europeo ya se ha pronunciado en distintas ocasiones⁶ por el reconocimiento de los documentos públicos y de los efectos de los certificados de estado civil, en último lugar en noviembre de 2010⁷.

³ COM(2004) 401 final., Comunicación «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones», página 11.

⁴ Los estudios figuran en la siguiente dirección:
http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/publications_en.htm#5.

⁵ Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115, 4.5.2010, p. 1.

⁶ Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión Europea sobre el documento público europeo, diciembre de 2008.

⁷ Informe sobre los aspectos de Derecho civil, mercantil, de familia e internacional privado del plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo de 22 de noviembre de 2010.

3. LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PÚBLICOS

3.1. Problemática

Los resultados del Eurobarómetro sobre la justicia civil de octubre de 2010 muestran que tres cuartos de los ciudadanos de la Unión (73 %) consideran que deberían adoptarse medidas para facilitar la circulación de los documentos públicos entre los Estados miembros.

Los ciudadanos europeos que se establecen en un Estado miembro distinto del de origen se enfrentan a numerosos trámites administrativos, todos los cuales suponen solicitudes de presentación de documentos públicos, ya se trate, por ejemplo, del certificado de nacimiento de un niño, la prueba de la nacionalidad o de un vínculo de parentesco o de la existencia de una relación familiar.

Lo mismo ocurre con los ciudadanos europeos que regresen a su Estado miembro de origen tras una estancia en un Estado miembro de acogida. Se exponen al mismo tipo de dificultades en el momento de aportar pruebas de hechos que les afecten y se hayan producido en el Estado miembro de acogida.

La Comisión desea lanzar una reflexión sobre todos los documentos públicos que requieran la cumplimentación de trámites administrativos para poder ser utilizados fuera del Estado donde se expidieron. Estos trámites comprenden la prueba de la autenticidad o la presentación de una traducción autenticada.

Los documentos públicos son muy diversos y abarcan todos los documentos oficiales elaborados por una autoridad pública de un Estado miembro. A título de ejemplo, pueden citarse los documentos administrativos, como un diploma o título, los documentos notariales, como una escritura de compraventa de un inmueble o unas capitulaciones matrimoniales; los certificados de estado civil, como los de nacimiento, de matrimonio, de defunción, o los documentos judiciales, como una resolución o un documento emitido por un órgano jurisdiccional.

La función común a todos estos documentos es dar fe de los hechos certificados por una autoridad pública. Su presentación es, en la mayor parte de los casos, condición necesaria para, por ejemplo, gozar de un derecho, disfrutar de una prestación social o cumplir una obligación fiscal.

Para que los documentos públicos puedan utilizarse fuera del Estado donde se expiden deben cumplimentarse formalidades administrativas destinadas a autenticarlos. Dichas formalidades constituyen un medio de prevención de fraudes. Se refieren, por ejemplo, a la veracidad de la firma o la calidad en la que ha actuado el signatario de un documento.

El método tradicional de autenticación de los documentos públicos destinados a ser utilizados en el extranjero se denomina *legalización*. La legalización consiste en una cadena de autenticaciones del documento. En efecto, según el procedimiento de legalización ordinario, un documento debe ser legalizado por las autoridades competentes del Estado que lo expida y,

posteriormente, por la embajada o el consulado del Estado donde vaya a ser utilizado. Debido al número de autoridades intervinientes, el proceso de legalización suele ser lento y costoso⁸.

Otra formalidad, que simplifica el proceso de autenticación clásico de legalización, consiste en la emisión por el Estado que expida el documento de un certificado de autenticación que se denomina *apostilla*. La apostilla persigue el mismo objetivo que la legalización pero se trata de un procedimiento simplificado. La apostilla se fija exclusivamente por las autoridades competentes del Estado que expide el documento y ya no es necesaria la intervención de las autoridades del Estado en el que se presenta el documento.

Sin embargo, aun cuando, en relación con el procedimiento de legalización, la apostilla facilita la circulación de los documentos públicos, este procedimiento exige igualmente la cumplimentación de trámites administrativos y supone una pérdida de tiempo y cierto coste, que no es desdeñable y varía considerablemente de un Estado miembro a otro⁹.

Con motivo del sondeo Eurobarómetro anteriormente citado sobre la justicia civil, los ciudadanos fueron interrogados sobre todas las formalidades posibles que habían tenido que cumplimentar al presentar documentos en un Estado miembro distinto de aquel que expidió el documento. Seis personas de cada diez señalaron que habían tenido que cumplimentar varias formalidades al presentar un documento en el Estado miembro de residencia. Se trataba de traducción (26 %), legalización (24 %), apostilla (16 %) y copia compulsada (19 %).

Otra dificultad se deriva de que algunos Estados miembros pueden exigir la presentación de documentos que no siempre son conocidos en el Estado miembro de origen del ciudadano. El certificado de capacidad para contraer matrimonio o de inexistencia de impedimento es un buen ejemplo a este respecto.

Un ciudadano chipriota que vive en Finlandia y desea contraer matrimonio con una ciudadana finlandesa está obligado a presentar un certificado de capacidad para contraer matrimonio que no existe en la legislación chipriota. Este ciudadano se encuentra en la imposibilidad de presentar dicho documento en el Estado de residencia y la única solución parece ser acudir a las autoridades judiciales del Estado miembro de residencia.

Pero, ¿es satisfactoria esta solución para el ciudadano? Acudir a los tribunales no es sencillo e implica inversión de tiempo y dinero, cuando contraer matrimonio en un Estado miembro distinto del de origen debería ser fácil y no una fuente de preocupación para los futuros esposos.

Todas estas diferentes formalidades hacen menos atractivo el ejercicio de la libre circulación por los ciudadanos europeos e incluso pueden impedirles disfrutar plenamente de sus derechos.

⁸ La tasa difiere ampliamente de un Estado miembro a otro en cuanto a su importe y a su baremo (igual o inferior a 20 EUR en algunos Estados miembros, variable en otros Estados miembros en función del documento y donde puede llegar a 50 EUR).

⁹ La apostilla supone asimismo un coste: en numerosos Estados debe pagarse una tasa, que varía considerablemente entre los Estados. En algunos la apostilla se pone gratuitamente o previo pago de una tasa inferior a 5 EUR, mientras que en otros Estados el importe de la tasa puede ascender a 50 EUR.

3.2. Marco jurídico

Actualmente las formalidades administrativas como la legalización y la apostilla de los documentos públicos en los Estados miembros de la Unión se caracterizan por un marco jurídico disperso entre varias fuentes: Derechos nacionales muy diferentes entre sí; numerosos convenios internacionales multilaterales o bilaterales, ratificados por un número tan variado como limitado de países e inadecuados para ofrecer las soluciones necesarias para la libre circulación de los ciudadanos europeos; un Derecho de la Unión fragmentado, que solo aborda algunos aspectos limitados de las cuestiones planteadas.

De ello se desprende una falta de claridad y una reglamentación que no ofrece la seguridad jurídica que pueden esperar los ciudadanos europeos al enfrentarse a cuestiones que tienen incidencia directa en su vida cotidiana.

El principio según el cual los documentos públicos deben legalizarse por la autoridad competente del Estado miembro en el que el documento se entrega o bien ser apostillados por la autoridad del Estado miembro de origen va acompañado de excepciones impuestas por los convenios internacionales o el Derecho de la Unión.

Para los ciudadanos es difícil conocer qué excepciones son eventualmente aplicables a su situación personal.

Para ilustrar la multiplicidad de las normas internacionales existentes pueden citarse diversos convenios. Algunos de estos textos se refieren a los documentos públicos en sentido amplio, otros versan sobre un tipo particular de documentos, como los certificados de estado civil o los documentos expedidos por los agentes diplomáticos o consulares.

El Convenio de La Haya de 1961 suprime la exigencia de legalización para los documentos públicos extranjeros citados en su artículo 1 y la sustituye por la apostilla¹⁰. Todos los Estados miembros de la Unión son parte de este convenio, así como numerosos terceros Estados. Se aplica a los documentos públicos, es decir, a los documentos administrativos, a los documentos notariales, las certificaciones oficiales y los documentos dimanantes de la autoridad judicial, con exclusión de los documentos expedidos por agentes diplomáticos y consulares.

Si el ciudadano se enfrenta a un documento expedido por una autoridad diplomática o consular, puede que se le aplique el Convenio del Consejo de Europa de 1968. Este Convenio suprime la legalización de los documentos extendidos por los agentes diplomáticos y consulares. No obstante, todos los ciudadanos europeos no pueden beneficiarse de este convenio, ya que solo quince Estados miembros son partes contratantes del mismo.

Para promover la cooperación en materia de estado civil y mejorar el funcionamiento de las autoridades del estado civil, en 1949 se creó una organización intergubernamental, la Comisión Internacional del Estado Civil (en lo sucesivo, «la CIEC») por cinco Estados fundadores¹¹. En la actualidad 12 Estados miembros de la Unión son miembros de esta

¹⁰ Convenio de 5 de octubre de 1961 por el que se suprime la exigencia de legalización para documentos públicos extranjeros: http://www.hcch.net/index_fr.php?act=conventions.text&cid=41. No se aplica a los documentos expedidos por agentes diplomáticos o consulares y a los documentos administrativos que se refieran directamente a una operación mercantil o aduanera. La apostilla se define en los artículos 4 y 5 del Convenio.

¹¹ Los cinco Estados fundadores son Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suiza.

organización¹². Desempeña un papel importante mediante el desarrollo de convenios internacionales abiertos a la ratificación de los Estados miembros. Varios convenios tratan de la legalización de las certificaciones de estado civil. El Convenio relativo a la expedición gratuita y a la dispensa de legalización de las certificaciones del Registro Civil de 1957, el Convenio sobre expedición de certificaciones plurilingües de las actas del Registro Civil de 1976, el Convenio sobre dispensa de legalización de ciertos documentos de 1977¹³.

Por su parte, el Derecho de la Unión contiene asimismo diversas disposiciones que suprimen completamente la legalización entre los Estados miembros.

El Convenio de 1987¹⁴ suprime completamente la legalización para determinadas categorías de documentos. Se trata de los documentos dimanantes de una autoridad o un funcionario, incluidos los provenientes del ministerio público o de un secretario, oficial o agente judicial, los documentos administrativos, los documentos notariales, las certificaciones oficiales, en particular, las menciones puestas sobre documentos privados y los documentos expedidos por agentes diplomáticos o consulares. Este Convenio solo ha sido ratificado por un número muy limitado de Estados miembros y no ha entrado en vigor sino respecto de seis de ellos¹⁵, que han decidido aplicarlo provisionalmente en sus relaciones recíprocas.

Algunos instrumentos adoptados por la Unión en materia de cooperación judicial civil, en particular los Reglamentos (CE) n° 44/2001 y (CE) n° 2201/2003, prevén igualmente la supresión de la legalización para los documentos que corresponden a su ámbito de aplicación¹⁶.

3.3. Posibles soluciones para facilitar la libre circulación de los documentos públicos entre los Estados miembros

a) *Supresión de las formalidades administrativas para la autenticación de los documentos públicos*

Las formalidades administrativas vinculadas a la presentación de documentos públicos, prácticas de origen consular o intergubernamental, siguen siendo una fuente de dificultades para los ciudadanos europeos y ya no responden a las exigencias y al desarrollo de la sociedad actual, sobre todo en un espacio de justicia común.

Es legítimo interrogarse sobre la necesidad de estas formalidades, que no se adaptan a las relaciones entre los Estados miembros, basadas en la confianza mutua, ni a la mayor movilidad de los ciudadanos.

¹² Sitio Web de la CIEC <http://www.ciecl.org/>. Además de los cuatro Estados miembros de la Unión Europea fundadores de la CIEC antes citados, Alemania, Grecia, Italia, Portugal, España, Polonia; Reino Unido y Hungría.

¹³ Se trata de los Convenios n° 2, 16 y 17.

¹⁴ Convenio de 25 de mayo de 1987 relativo a la supresión de la legalización de documentos en los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

¹⁵ Estos Estados son Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Irlanda y Letonia.

¹⁶ Se trata de las siguientes disposiciones: artículo 56 del Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil y artículo 52 del Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, 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) n° 1347/2000.

Ya en 1997 el Tribunal de Justicia señalaba la vía a seguir. Así, en el asunto *Dafeki*¹⁷, que oponía a un ciudadano griego que trabajaba en Alemania a la caja de pensiones de este Estado miembro, el Tribunal de Justicia consagró el reconocimiento de los documentos expedidos en un Estado miembro y presentados en otro en el marco profesional. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia considera que las autoridades de un Estado miembro están obligadas a respetar las certificaciones y documentos análogos relativos al estado civil de las personas que emanen de las autoridades competentes de los demás Estados miembros; a menos que existan indicios concretos, referidos al caso de que se trate, que hagan dudar seriamente de su exactitud.

Ha llegado el momento de considerar la supresión de la legalización y la apostilla para el conjunto de documentos públicos con objeto de garantizar su libre circulación en la Unión.

Dicha supresión podría abarcar todos los documentos públicos; un enfoque sectorial podría no dar resultados suficientemente eficaces. Podría suprimirse no solo la legalización, sino también la apostilla.

En la práctica, la supresión de estas formalidades significaría que el ciudadano pueda presentar un documento original expedido por una autoridad pública de un Estado miembro, sin ningún trámite suplementario, como si estuviera en el mismo Estado miembro.

Por lo tanto, la Comisión propone reflexionar sobre la supresión de todas estas formalidades obsoletas e implantar un marco legislativo europeo, uniforme y moderno, que tenga en cuenta la realidad de las situaciones transfronterizas.

Pregunta 1 *¿Les parece que la supresión de las formalidades administrativas, como la legalización y la apostilla, responde a las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos?*

b) Cooperación entre las autoridades nacionales competentes

La supresión de las formalidades administrativas podría ir acompañada de la cooperación entre las autoridades nacionales competentes.

Con este fin podría desarrollarse la cooperación administrativa entre los encargados del Registro Civil actualmente existente entre determinados Estados miembros sobre una base informal y sobre la base de los convenios de la CIEC¹⁸.

En caso de dudas fundadas sobre la autenticidad de un documento, o cuando un documento no exista en otro Estado miembro, las autoridades competentes nacionales podrían intercambiar las informaciones necesarias y encontrar las oportunas soluciones.

Este intercambio facilitaría asimismo que fuera informado el Registro Civil de un Estado miembro de origen de una persona de la extensión en otro Estado miembro de un certificado que atañe a esa misma persona. Sería igualmente útil para la actualización de los certificados

¹⁷ Asunto C-336/94 *Dafeki/Landesversicherungsanstalt*, Rec. 1997, p. I-06761, apartado 19.

¹⁸ Véanse en particular los Convenios nº 3, 8 y 26. Según el Convenio nº 3, cuando el encargado del Registro Civil extienda un acta de matrimonio, deberá comunicarlo al encargado del Registro Civil del lugar de nacimiento de cada uno de los cónyuges por medio de un modelo. Este Convenio está vigente entre once Estados contratantes, de los cuales diez Estados miembros de la Unión, que son Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, Italia, Portugal, España y Polonia.

del estado civil. Podría contemplarse también un punto de registro central para la inscripción de los hechos relativos al estado civil ocurridos en Estados miembros distintos del de origen del ciudadano. Este agrupamiento facilitaría la expedición de los certificados, así como su actualización.

Estas aplicaciones podrían implantarse a través de unos medios electrónicos adaptados¹⁹.

Los proyectos realizados y los resultados alcanzados en el marco de la justicia en línea (e-Justicia) podrían contribuir a este intercambio de informaciones. El Portal e-Justicia podría informar a los ciudadanos de la existencia de los certificados de estado civil y sus implicaciones jurídicas (por ejemplo, la necesidad de obtener un certificado de defunción de la autoridad administrativa competente antes de acudir a los tribunales para obtener la declaración de heredero). Podría asimismo contemplarse ofrecer al ciudadano la posibilidad de solicitar y recibir un certificado de estado civil en línea mediante un sistema seguro.

Por otro lado, habida cuenta de la gran diversidad de las estructuras administrativas de los Estados miembros, sería útil informar de manera más sistemática a los ciudadanos sobre las autoridades competentes en materia de inscripción en los registros del estado civil y expedición de los certificados. En este contexto, la Comisión ha anunciado²⁰ la transformación del Portal «Tu Europa» en una ventanilla única de información sobre los derechos de los ciudadanos y las empresas dentro de la Unión, accesible y fácil de utilizar en Internet²¹.

Pregunta 2 *¿Debe contemplarse una cooperación más estrecha entre las autoridades públicas de los Estados miembros, en particular, respecto de los certificados de estado civil y en qué forma electrónica?*

Pregunta 3 *¿Qué piensa del registro de los hechos relacionados con el estado civil de una persona en un solo lugar, en un solo Estado? ¿Qué lugar sería el más pertinente: el lugar de nacimiento, el Estado de nacionalidad, el Estado de residencia?*

Pregunta 4 *¿Le parece útil la publicación de la lista de autoridades nacionales competentes en materia de estado civil o de la dirección de un punto de información por Estado miembro?*

c) Limitar las traducciones de los documentos públicos

Paralelamente a formalidades administrativas como la legalización y la apostilla, el ciudadano puede enfrentarse a otro trámite, la traducción de un documento público expedido por otro

¹⁹ El Sistema de Información del Mercado Interior -el sistema IMI-, utilizado frecuentemente para el intercambio de informaciones entre autoridades en el ámbito de las cualificaciones profesionales y los servicios, puede constituir un medio electrónico adecuado para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros y evitar así tener que recurrir a solicitudes de traducción de los documentos, véase <http://ec.europa.eu/imi-net>. Por otro lado, el proyecto «Plateforme CIEC», cofinanciada por la Comisión, podría constituir una base de trabajo muy útil en el futuro. En efecto, viene a concretar el desarrollo y la utilización de medios electrónicos en materia de justicia y, en particular, mediante la creación de una red de encargados del Registro Civil en beneficio evidente de los ciudadanos. El proyecto «Plateforme CIEC» apoya igualmente las mejores prácticas desarrolladas en el marco de la cooperación intergubernamental.

²⁰ COM(2010) 603, anteriormente citada y COM(2010) 608 «Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado».

²¹ Véase <http://ec.europa.eu/youreurope>.

Estado miembro. Al igual que las formalidades administrativas anteriormente citadas, la traducción representa asimismo una pérdida de tiempo y un coste²².

En respuesta a las solicitudes de traducción, y para evitar los costes, podría contemplarse la implantación en numerosos sectores administrativos de formularios estándar optativos, al menos para los documentos públicos más corrientes (por ejemplo, una declaración de pérdida o robo de documentos de identidad, de la cartera).

Los formularios estándar podrían basarse en los formularios plurilingües elaborados por la CIEC. Estos formularios tienen gran éxito puesto que presentan la ventaja de evitar la traducción del certificado en el Estado de destino²³.

Pregunta 5 *¿Qué soluciones preconiza para evitar, o al menos limitar, las traducciones?*

d) Certificado europeo de estado civil

Ya existen modelos europeos de permiso de conducir y de pasaporte. Un certificado sucesorio europeo ha sido propuesto por la Comisión. Podría contemplarse la creación de un certificado europeo de estado civil.

Este certificado europeo de estado civil coexistiría con los certificados de estado civil de los Estados miembros. No sería obligatorio para los ciudadanos, sino opcional. Los ciudadanos podrían seguir pidiendo que se les extienda un certificado de estado civil nacional. Así pues, el certificado europeo no sustituiría a los certificados de estado civil existentes en los Estados miembros.

Una pareja mixta cuyos integrantes son de nacionalidad alemana y española se instala en España con su hijo. Los padres necesitan el certificado de nacimiento de este hijo para solicitar el beneficio de las prestaciones familiares o inscribirlo en una escuela española. Los padres podrían solicitar al encargado del Registro Civil alemán, del Estado miembro de nacimiento, que expida un certificado de nacimiento europeo para su presentación a las autoridades españolas competentes. Este certificado podría expedirse en español. En su presentación a las autoridades españolas el certificado no debería traducirse, lo que evitaría importantes costes de traducción. Los padres podrían igualmente solicitar un certificado de nacimiento nacional, es decir alemán. En ese caso, las autoridades españolas sin duda pedirían una traducción.

Una vez expedido, el certificado debería poderse utilizar también en el Estado miembro en el que se haya expedido.

Los padres podrían utilizar igualmente el certificado europeo de estado civil en un trámite administrativo en Alemania, lo que evitaría nuevos trámites ante el encargado del Registro Civil.

En la actualidad las menciones que figuran en los certificados de estado civil difieren ampliamente de un Estado miembro a otro. Por ejemplo, se pueden encontrar en un certificado de nacimiento más de 40 menciones diferentes en el conjunto de los Estados miembros y todas estas menciones no son conocidas en todas partes. Estas divergencias

²² El coste medio de traducción de un documento sencillo puede oscilar entre 30 EUR y 150 EUR.

²³ El Convenio nº 16 está vigente entre 20 Estados, 12 de los cuales son Estados miembros de la Unión.

plantean dificultades a aquellos encargados de los Registros Civiles que se enfrenten a menciones desconocidas en su sistema jurídico. La existencia de estas divergencias a menudo supone para los encargados del Registro Civil la obligación de solicitar informaciones complementarias y origina a los ciudadanos una serie de dificultades, como pérdidas de tiempo.

Además del contenido, también la forma difiere de un Estado miembro a otro. La diversidad de formas origina dificultades de comprensión e identificación de los documentos, tanto para las autoridades como para los ciudadanos, en particular cuando no se conoce la lengua.

El formato y las menciones del certificado se unificarían gracias a un soporte único, el certificado europeo. Con el mismo se facilitaría en gran medida la comprensión de los datos de estado civil recogidos y se evitarían los interrogantes que surgen respecto de los certificados nacionales en relación con las menciones que figuran en los certificados de un Estado miembro pero que son desconocidas en el Estado miembro donde se presentan dichos certificados.

Pregunta 6 *¿Qué certificados de estado civil podrían ser objeto de un certificado europeo de estado civil? ¿Qué menciones deberían figurar en un certificado de este tipo?*

4. RECONOCIMIENTO MUTUO DE LOS EFECTOS DE LOS CERTIFICADOS DE ESTADO CIVIL

4.1. Problemática

Entre los documentos públicos, los certificados de estado civil plantean un problema particular vinculado a sus efectos.

El estado civil, respecto del cual cada Estado miembro ha desarrollado una concepción propia, normalmente ligada a su historia, su cultura o su sistema jurídico, permite conocer el estado de una persona, determinando su posición en la sociedad. Funda su condición jurídica. Los certificados de estado civil son los escritos elaborados por una autoridad con el fin de dejar constancia de los hechos de la vida de cada ciudadano, como el nacimiento, la filiación, la adopción, el matrimonio, el reconocimiento de la paternidad, la defunción de una persona o igualmente la atribución o el cambio de apellido a raíz de un matrimonio, un divorcio, una unión registrada, un reconocimiento, un cambio de sexo, una adopción, por ejemplo.

En una situación transfronteriza, la primera cuestión que se plantea es la de saber si una situación jurídica constatada por un certificado de estado civil en un Estado miembro será reconocida en otro Estado miembro.

Una pareja de franceses, casados desde hace tres años, se instala en Dinamarca. Se trasladan a vivir en Dinamarca por razones profesionales durante cuatro años. Tras algunos años de vida en común, nace su primer hijo. En la atribución del apellido al hijo, las autoridades danesas aplican el Derecho danés, al ser Dinamarca su Estado miembro de residencia y el de sus padres. A la vuelta de la familia a Francia, las autoridades francesas deniegan el reconocimiento del apellido atribuido al niño según las normas previstas en el Derecho danés. Esta situación va a crear una inseguridad jurídica al niño ya que no será identificado del mismo modo si se encuentra en Dinamarca o en Francia, lo que va a tener una incidencia en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

La atribución del apellido es un elemento fundamental de la identificación de la persona, cuyas normas influidas por factores de orden histórico, religioso, lingüístico y cultural, difieren considerablemente de un Estado miembro a otro. La realidad de los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos a causa de la divergencia de las normas nacionales en materia de atribución del apellido se refleja en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁴, que describe los graves inconvenientes que una divergencia en la atribución de los apellidos puede causar a los individuos tanto en el ámbito profesional como en el privado²⁵.

Habría que poder garantizar la continuidad y permanencia de la situación de estado civil de cualquier ciudadano europeo que ejerza su derecho a la libre circulación. Cuando un ciudadano decida cruzar la frontera de un Estado miembro para vivir, trabajar, estudiar en otro Estado miembro, la situación jurídica que haya adquirido en el primer Estado miembro (por ejemplo, el cambio de apellido de una mujer casada que adopte legalmente el apellido del marido) no debería cuestionarse por las autoridades del segundo Estado miembro, en la medida en que dicho cuestionamiento constituiría un obstáculo y una fuente de dificultades objetivas al ejercicio de los derechos del ciudadano.

La segunda cuestión que se plantea es si -en un caso que presenta una dimensión transfronteriza- la situación jurídica constatada por un certificado del Registro Civil puede producir los efectos vinculados a dicha situación.

Dos ciudadanos de nacionalidad sueca y alemana viven juntos en Finlandia sin estar casados. Tras algunos años de vida en común, nace su primer hijo. ¿Cómo determinarán las autoridades finlandesas la filiación de este niño, es decir el vínculo familiar que une dicho niño a las personas de donde procede? ¿Qué normas aplicarán las autoridades finlandesas a la determinación de la filiación? ¿Se tratará del Derecho sueco, el del Estado de origen del padre, del Derecho alemán, el del Estado de origen de la madre o del Derecho finlandés, el del Estado de residencia de los padres y Estado miembro donde se produce el hecho? En la hipótesis de que Finlandia aplique su propio Derecho de filiación, ¿será esta filiación reconocida en los Estados miembros de origen de ambos padres, es decir, Suecia y Alemania, y en el resto de la Unión? Habida cuenta de que cada Estado miembro aplica sus propias normas, no se excluye que las autoridades alemanas no reconozcan la filiación establecida sobre la base de las normas finlandesas.

Cada Estado miembro determina la ley aplicable a una situación transfronteriza sobre la base del punto de conexión previsto por su Derecho internacional privado. Este punto de conexión puede ser fundamentalmente la nacionalidad o la residencia habitual. La ley aplicable, de esta forma determinada, varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Como consecuencia inevitable de tal diversidad, una situación de estado civil originada en un Estado miembro no es reconocida automáticamente en otro, ya que el resultado de la ley aplicable difiere según el Estado miembro considerado.

Se plantea la cuestión de la necesidad de una actuación de la Unión con objeto de ofrecer mayor seguridad jurídica a los ciudadanos europeos en materia de estado civil y suprimir los obstáculos a los que se enfrentan al solicitar el reconocimiento, en un Estado miembro, de una

²⁴ Asunto C-168/91 *Christos Konstantinidis*, Rec. 1993, p. I-01191; asunto C-148/02 *Carlos García Avello*, Rec. 2003, p. I-16613; asunto C-353/06 *Grunkin-Paul*, Rec. 2008, p. I-07639; asunto C-208/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, pendiente ante el TJUE.

²⁵ Asunto C-353/06 antes citado, apartados 22, 23, 25 y 27 y asunto C-148/02 antes citado, apartado 36.

situación jurídica originada en otro. Este reconocimiento se solicita para poder gozar de los derechos civiles vinculados a tal situación en el Estado miembro de residencia.

4.2. Marco jurídico

Las cuestiones de estado civil no son nuevas para el legislador europeo, que ha conferido una serie de derechos a los ciudadanos europeos en el Derecho primario y secundario. La Unión ya ha abordado cuestiones relativas al estado civil, por ejemplo, en materia matrimonial. En efecto, el Reglamento (CE) n° 2201/2003 antes citado prevé en su artículo 21, apartado 2, que «no se requerirá ningún procedimiento especial para la actualización de los datos del Registro Civil de un Estado miembro sobre la base de las resoluciones en materia de divorcio, separación judicial o nulidad matrimonial dictadas en otro Estado miembro». No obstante, la intervención de la Unión, que se ha llevado a cabo en el Derecho derivado, ha estado por ahora muy orientada hacia objetivos específicos y, hasta la fecha, no existen normas sobre el reconocimiento en un Estado miembro de situaciones vinculadas al estado civil y originadas en otro Estado miembro.

Al nivel internacional existen convenios que permiten solucionar cuestiones de estado civil en situaciones transfronterizas. Se trata fundamentalmente de los Convenios de la CIEC, cuya finalidad es implantar normas de conflicto de leyes uniformes en materia de derechos de las personas²⁶. Sin embargo, estos convenios solo se ratifican en general por un número limitado de Estados, normalmente no más de una decena. Esto contribuye a la fragmentación jurídica de las normas aplicables en caso de situaciones transfronterizas. Además, no todos los Estados miembros de la Unión que son también miembros de la CIEC son parte de todos los convenios de esta organización. Ni siquiera un solo convenio de la CIEC ha sido ratificado por todos los Estados miembros de la Unión que son también miembros de la CIEC.

4.3. Posibles soluciones para el reconocimiento de los efectos de las actas de estado civil

Podrían contemplarse algunas soluciones para garantizar el reconocimiento de los efectos de un certificado de estado civil o una situación jurídica vinculada al estado civil originada en un Estado miembro distinto de aquel en el que se invoca.

En este contexto, es importante destacar que la Unión Europea no tiene competencias para intervenir en el Derecho de familia material de los Estados miembros. Por consiguiente la Comisión ni tiene la facultad ni la intención de proponer la elaboración de normas europeas materiales relativas, por ejemplo, a la atribución del apellido, la adopción o al matrimonio o de modificar la definición del matrimonio al nivel nacional. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no ofrece ninguna base jurídica para aplicar una solución de este tipo.

Habida cuenta de lo anteriormente dicho, algunos problemas prácticos de la vida cotidiana de los ciudadanos que se encuentran en situaciones transfronterizas podrían solucionarse al facilitarse el reconocimiento de los efectos de los documentos de estado civil legalmente expedidos en otro Estado miembro. Para solucionar estos problemas, la Unión Europea

²⁶ Véase el Convenio n° 12 sobre la legitimación por matrimonio, el Convenio n° 18 relativo al reconocimiento voluntario de niños nacidos fuera del matrimonio y Convenio n° 19 sobre la Ley aplicable a los nombres y apellidos. El Convenio n° 7 tendente a facilitar la celebración de los matrimonios en el extranjero prevé igualmente un norma de conflicto de ley relativa a las publicaciones previas a los matrimonios.

dispone de tres opciones políticas: asistencia a las autoridades en la búsqueda de soluciones prácticas, reconocimiento de pleno derecho y reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflicto de leyes.

a) Asistencia a las autoridades en la búsqueda de soluciones prácticas

Podría argüirse que los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en su vida cotidiana en lo relativo a su estado civil en las situaciones transfronterizas se resuelven mejor al nivel de los Estados miembros ya que las autoridades nacionales pueden encontrar soluciones prácticas en el contexto de su Derecho nacional. Por ejemplo, a la espera de una mayor armonización de las normas relativas a la ley aplicable al estado civil o de una mayor convergencia del Derecho de familia material de los Estados miembros, el principal papel de la Unión Europea consistiría en asistir a las autoridades nacionales para que cooperen más eficazmente.

Pregunta 7 ¿Piensa que las cuestiones de estado civil para los ciudadanos que se encuentren en situaciones transfronterizas podrían solucionarse eficazmente solo por las autoridades nacionales? En ese caso, ¿no deberían las instituciones de la Unión Europea dirigir a las autoridades nacionales, al menos, algunas directrices (eventualmente por medio de recomendaciones de la UE) para garantizar un mínimo de coherencia de los enfoques con el fin de encontrar soluciones prácticas a los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos?

b) Reconocimiento de pleno derecho

Otra opción podría ser el reconocimiento de pleno derecho, en un Estado miembro, de situaciones de estado civil determinadas en otros Estados miembros. Este reconocimiento se llevaría a cabo sin armonización de las normas existentes y permitiendo la subsistencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Esta solución implicaría que cada Estado miembro, respetando la confianza recíproca, aceptara y reconociera los efectos de una situación jurídica originada en otro Estado miembro. En los ejemplos mencionados más arriba, el apellido del niño y la filiación deberían ser reconocidos por las autoridades del Estado miembro de origen de dicho niño, aun cuando la aplicación del Derecho de este Estado condujera a otra solución.

Garantizar en todo el territorio de la Unión un reconocimiento de pleno derecho de una situación jurídica originada en un Estado miembro presentaría numerosas ventajas para el ciudadano europeo.

Esta solución tendría, en primer lugar, la ventaja de la sencillez y la transparencia respecto de cualquier ciudadano que ejerza su derecho a la libre circulación en el territorio de la Unión. Cada ciudadano cuyo estado civil cambie o que se vea afectado por una situación de estado civil originada en un Estado miembro sabría de antemano que su estado civil no se deberá cuestionar si atraviesa la frontera o decide, por ejemplo, pasar algunos años en un Estado miembro distinto de su Estado de origen. Se garantizará la permanencia de su estado civil y la situación surgida en su Estado miembro de origen se reconocerá de pleno derecho en los otros Estados miembros sobre la base del Tratado.

Al proceder al reconocimiento de pleno derecho de la situación jurídica originada en otro Estado miembro, el Estado miembro de acogida (es decir, aquel al que el ciudadano decide

trasladarse para vivir o trabajar) no debería cambiar su Derecho material o modificar su sistema jurídico.

Este reconocimiento presentaría asimismo la ventaja de ofrecer la seguridad jurídica que el ciudadano puede esperar al ejercer su derecho a la libre circulación. Puede afirmarse que la inseguridad jurídica y las distintas dificultades que pudiera eventualmente encontrar respecto del reconocimiento de la situación jurídica determinada en el Estado miembro que abandone no debieran tener efecto disuasorio ni constituir un obstáculo al ejercicio de sus derechos de ciudadano europeo.

En este caso, esta posibilidad debería, sin embargo, ir acompañada de una serie de medidas compensatorias para evitar eventuales fraudes o abusos y para tener plenamente en cuenta las normas de orden público de los Estados miembros. Además, el reconocimiento de pleno derecho podría, en su caso, adaptarse mejor a determinadas situaciones de estado civil, como la atribución o cambio de apellido. La cuestión podría, sin embargo, resultar más complicada en el supuesto de otras situaciones de estado civil, como el matrimonio.

Pregunta 8 *¿Qué piensa del reconocimiento de pleno derecho? ¿A qué situaciones de estado civil podría aplicarse esta solución? ¿En qué situaciones de estado civil podría resultar inadecuada?*

c) Reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflictos de ley

Una armonización de las normas de conflicto de leyes podría constituir otra posibilidad para permitir a los ciudadanos gozar plenamente de su derecho a la libre circulación, ofreciéndoles al mismo tiempo una mayor seguridad jurídica para las situaciones de estado civil surgidas en otro Estado miembro.

Un corpus de normas comunes desarrolladas al nivel de la Unión prevería el Derecho que sería aplicable a una situación transfronteriza cuando estuviera en juego un hecho relacionado con el estado civil.

Este Derecho se definiría por medio de uno o varios puntos de conexión habida cuenta de la movilidad de los ciudadanos. Las normas serían, pues, previsibles y conocidas de antemano. Por ejemplo, a los ciudadanos residentes en otro Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen se les podría aplicar el Derecho de este Estado con el que hayan establecido vínculos antes que el Derecho de su Estado miembro de origen, que quizá hayan abandonado hace muchos años.

Por otro lado, habrá que determinar si el punto de conexión elegido deberá ser el mismo para distintas situaciones vinculadas al estado civil o si serán más adecuados puntos de conexión diferentes en función de cada situación.

Pregunta 9 *¿Qué piensa del reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflictos de leyes? ¿A qué situaciones de estado civil podría aplicarse esta solución?*

La ley aplicable determinada sobre la base de uno o varios puntos de conexión previstos por la norma europea podría aplicarse a falta de elección expresa del ciudadano. En principio, al ciudadano que se encuentra en una situación transfronteriza podría ofrecérsele la posibilidad de elegir la ley aplicable a un hecho relativo al estado civil. Esta posibilidad podría satisfacer los legítimos intereses del ciudadano que, mediante esta elección, manifestaría la vinculación

a su cultura o a su Estado de origen o a otro Estado miembro. Esta elección asimismo permitiría tener en cuenta la libertad individual en el ámbito del estado civil, sin que ello suponga perjuicio a terceros o atente contra el orden público. Esta autonomía de elección estaría matizada y solo podría conducir a la aplicación de una ley con la que el ciudadano tuviera vínculos estrechos.

Pregunta 10 *¿Qué piensa de la posibilidad de elección de la ley aplicable por los ciudadanos? ¿A qué situaciones de estado civil podría aplicarse esta elección?*

Pregunta 11 *Además del reconocimiento de pleno derecho o del reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflictos de leyes, ¿piensa que otras soluciones pudieran suponer una respuesta a los efectos transfronterizos de las situaciones jurídicas relacionadas con el estado civil?*

5. CONCLUSIÓN

La finalidad del presente Libro Verde es lanzar una consulta pública con objeto de recoger las orientaciones y los puntos de vista de las partes implicadas sobre las pistas contempladas para mejorar la vida de los ciudadanos en materia de circulación de documentos públicos y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en el ámbito del estado civil.

Se publicará en el sitio Internet de la Comisión.

La consulta se desarrollará del 14 de diciembre de 2010 al 30 de abril de 2011. La Comisión invita a las partes interesadas a que envíen sus contribuciones a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Dirección General de Justicia
Unidad A1 –Cooperación Judicial en Materia Civil
B– 1049 Bruselas
Fax: + 32-2/299 64.57

Correo electrónico: JUST-COOP-JUDICIAIRE-CIVILE@ec.europa.eu

Todas las contribuciones, tanto del sector privado como del público, se publicarán en el sitio Internet de la Comisión, a no ser que los autores se nieguen a que se publiquen sus datos personales alegando que ello perjudicaría a sus legítimos intereses.

La Comisión puede organizar una audiencia pública sobre los temas abordados por el Libro Verde.