

# **LAS CERTIFICACIONES DE ESTADO CIVIL: PERSPECTIVAS DE IMPULSO DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN EN EL INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>**

## **CIVIL STATUS RECORDS: PERSPECTIVES TO IMPROVE THEIR FREEDOM OF MOVEMENT WITHIN THE EU**

MÓNICA GUZMÁN ZAPATER

Catedrática de Derecho internacional privado. UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL LIBRO VERDE EN SU CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO. III. OBJETIVOS Y MEDIDAS CONTEMPLADAS: 1. Objetivo general: supresión de formalidades administrativas para la autenticación de los documentos públicos. 2. Posibles medidas en relación con las certificaciones públicas relativos al estado civil: las distintas opciones metodológicas. 2.1. La cooperación entre autoridades nacionales. 2.2. Reconocimiento mutuo o de pleno derecho. 2.3. Normas de conflicto uniformes para los Estados miembros. IV. OTRAS PERSPECTIVAS DE FUTURO.

### **I. INTRODUCCIÓN**

Por documento público entenderemos siempre el acto o negocio jurídico que ha sido intervenido por una autoridad pública. La tipología es muy variada. En el trá-

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se enmarca dentro del Proyecto de investigación fundamental no orientada (Plan nacional I+D), DER 2010-204114-CO2-02 (subprograma JURI), 2011-2013, sobre «*Gobernanza y reforma internacional tras la crisis financiera y económica: el papel de la Unión Europea*».

fico externo circulan con frecuencia los documentos administrativos (p. ej. títulos estudios extranjeros), judiciales (p. ej. sentencias) o notariales (p. ej. testamento o contrato). La idea central es que la intervención de la autoridad dota al contenido del documento de una fuerza especial que se traduce en una *presunción de veracidad*.

Mi intervención tiene por objeto la eficacia extraterritorial de un tipo de documento público: las actas o certificaciones de estado civil. Se expiden por las autoridades registrales a partir de los asientos que constan en un registro civil. El registro produce una eficacia *erga omnes*, frente a todo y todos. Es un medio de prueba privilegiado. Su contenido casi únicamente puede destruirse en vía judicial.

Como cualquiera de las autoridades que intervienen y expiden documentos públicos actúa investida de un poder público, vinculado con la soberanía del Estado que reconoce al interventor o funcionario como tal, el problema estriba en que cualquiera de los documentos públicos que se retenga carece de eficacia más allá del ámbito de las fronteras del Estado en el que se otorga o se interviene.

Esta limitación explica que uno de los sectores más afectados por el desarrollo del Derecho convencional y europeo sea el reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales y no judiciales. Es un ámbito tradicional que goza de cierta autonomía dentro del contenido del Derecho internacional privado. El impulso de la codificación internacional tiene su origen precisamente de la necesidad de articular mecanismos que permitan asegurar a los particulares desplazados de un Estado a otro, personas físicas en el caso de las certificaciones de estado civil, que lo alcanzado en un Estado A (por una sentencia, p. ej.) pueda tener efectos en un Estado B, o incluso los mismos efectos en A que en B. Si no hay mecanismo jurídico que asegure la continuidad, lo alcanzado en A es irrelevante en B.

Me referiré fundamentalmente a las actas o certificaciones de estado civil como son las certificaciones de nacimiento (o de matrimonio o defunción). Son documentos *elaborados por una autoridad* que recogen y dejan constancia de los *hechos* de la vida de cada ciudadano a partir de una *declaración* del interesado que sigue a un hecho y es determinante del estado de filiación de una persona respecto de sus progenitores. Así, al hecho del nacimiento le seguirá una declaración ante el encargado del registro.

Ordenaré mi exposición en torno a dos ejes. El primero y muy brevemente, describiré como pueden producir efectos extrajudiciales en España conforme al ordenamiento español las certificaciones extranjeras. Para explayarme luego en el segundo eje y objeto principal de esta exposición: las propuestas de regulación contenidas en el *Libro Verde para promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de las certificaciones de estado civil*, presentado por la Comisión europea el 14 diciembre 2010<sup>2</sup>. Como todo *Libro Verde* consiste en una consulta pública que la Comisión Europea formula a todos los operadores y es-

<sup>2</sup> «Menos trámites para los ciudadanos: promover la libre circulación de documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil», *Doc COM* (2010) 747 final.

pecialistas en una determinada problemática con la finalidad de elaborar una futura propuesta normativa.

Verifiquemos primero el derecho vigente en España. La regulación de esta materia es sumamente fragmentaria y dispersa; dificultad a la que se añade, por una parte, la falta de un estudio sistemático y, por otra, la abundante jurisprudencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) instancia administrativa superior que tiene entre otras la función de resolver los conflictos derivados del acceso a Registro civil español de estas certificaciones.

El modelo de regulación español tiene como regla general el paso del documento público extranjero por el llamado procedimiento de *exequatur*, para el que serían competentes los Juzgados de primera instancia, como se desprende de una lectura estricta del artículo 81 RRC vigente. No obstante se viene haciendo una interpretación más ponderada y el propio TS ha afirmado en alguna ocasión que sólo las sentencias (judiciales) deben ser objeto de *exequatur*. De ahí que en la práctica se ha consolidado el reconocimiento incidental ante la autoridad registral y sin procedimiento adicional alguno en el Estado requerido. Ello no excluye que la certificación registral extranjera no deba observar determinadas condiciones, bastante razonables, vinculadas con la necesidad de proceder a un control de regularidad formal y sustancial del documento relativo al hecho inscribible.

La nueva Ley de Registro Civil de julio 2011, que entrará en vigor en 2014, aporta por vez primera una regulación sistemática en la materia y se mueve dentro de unas coordenadas semejantes. Los artículos 96 a 98 combinan unos requisitos razonables dirigidos a 1º) controlar la competencia internacional de la autoridad del país de origen, exigiendo que desarrolle funciones equivalentes a las que realizan las autoridades españolas y/o dentro de unas garantías análogas; 2º) hay también unas exigencias orientadas a garantizar la validez formal del documento; 3º) así como relativas al contenido del acto y, en conexión con esto, 4º) se impone una verificación de los elementos esenciales del orden público español como motivo de no reconocimiento.

## II. EL LIBRO VERDE EN SU CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO

No es tanta la distancia que media entre el proceso de integración económica europeo y este *Libro Verde* que tiene, entre otras, la finalidad de articular soluciones en orden a facilitar la libre circulación de los documentos relativos al estado civil. Algunos datos facilitarían la comprensión de su encuadre sistemático en el ordenamiento europeo.

Un rasgo sobresaliente del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009<sup>3</sup>, sería la asunción y explicitación de los *valores*

---

<sup>3</sup> Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007, *DOUE* n° C 306/2001, de 17 diciembre 2007; versión consolidada, *DOUE*, n° C 115, de 9 mayo 2008.

distintos de los económicos como son los recogidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), disposición que retoma en parte el artículo 6.1 anteriormente vigente: dignidad, libertad, democracia, igualdad, estado de Derecho, respeto a los derechos del hombre incluyendo los derechos de las minorías... pluralismo, justicia, solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres van a cimentar en adelante la acción política y normativa de la Unión. A la consecución de dichos valores estaría parcialmente orientado el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) idealmente superpuesto al Mercado. La afirmación del ELSJ como objetivo propio y diferenciado del Mercado (art. 3.2 TUE) ha cristalizado en un grado más avanzado de organización y en una cierta autonomía funcional del Título V que lo regula, en comparación con su configuración en la penúltima reforma de los Tratados por el Tratado de Amsterdam, en vigor desde 1999.

La idea central desde entonces es que el desarrollo del Mercado da lugar en un momento determinado a la perentoria necesidad de articular Espacio público en el que la libertad de circulación de las personas debería quedar garantizada en condiciones aceptables de seguridad, política y jurídica. Las dimensiones de Seguridad y Justicia acompañarían a la dimensión de la Libertad legitimando la abolición total de fronteras en el interior de la Unión. Afianzada la Libertad de circulación de personas se imponía combatir los efectos más perversos derivados de la supresión de fronteras (=seguridad o cooperación policial) y profundizar en la justicia (=cooperación judicial civil y penal).

Pero volviendo al Tratado de Lisboa, uno de los ámbitos que se han visto más afectados es sin duda el ELSJ. El artículo 3.2 TUE, sin ser nuevo en su dicción literal<sup>4</sup>, proclama su establecimiento como objetivo propio de la Unión Europea y diferenciado del Mercado, configurándolo en términos más amplios y sistemáticos. Su desarrollo en el marco del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), aparece dentro del nuevo Título V relativo al *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. El Capítulo 3 está dedicado a la *Cooperación judicial en materia civil*. Por el *ámbito espacial* las medidas adoptadas y a adoptar presuponen siempre un elemento transfronterizo excluyéndose, en principio, que la acción normativa o los propios desarrollos puedan ser aplicados a las situaciones puramente internas. Por su *ámbito material* se ha superado la exclusiva preocupación por dotar a las transacciones económicas de instrumentos jurídicos que facilitaran el arreglo de las controversias (p. ej. Reglamento n° 44/2001) y propiciaran la seguridad jurídica necesaria para el tráfico económico (p. ej. Reglamento Roma I regulador de la ley aplicable a los contratos internacionales), para emprender una nueva senda orientada hacia los problemas del ciudadano europeo como persona en sus relaciones en el interior de la Unión.

En efecto, en conexión con la proclamación del artículo 2 TUE un rasgo innovador, es la preocupación prioritaria por el ciudadano como persona colocándolo en el centro del proyecto. Es más, es probable que uno de los vectores que han alumbrado el Tratado de Lisboa se identifique en la preocupación por el ciudadano

<sup>4</sup> Figuraba en el art. 2 del Tratado de Amsterdam.

como persona y no ya como agente económico. Reforzar ese objetivo explicaría la plena eficacia jurídica que alcanza la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea* de 2001 (art. 6 TUE), además de la previsible adhesión de la Unión Europea al *Convenio Europeo de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*. O el incremento de la participación del Parlamento europeo así como la irrupción de los parlamentos nacionales y la iniciativa ciudadana europea para promover propuestas normativas concretas o la nueva conformación del ELSJ como uno de los ámbitos en los que destacan cambios más relevantes.

Con todo, los datos anteriores no son los únicos que apuntan el cambio de orientación. Que el ciudadano como persona pasa a ocupar una posición central en el sistema europeo parece un elemento fundamental vistos otros desarrollos más programáticos. Destacaría, en primer término, el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo los días 10 y 11 de noviembre de 2009, que tiene por objeto el desarrollo del ELSJ para los 5 años siguientes. Su título no puede ser más indicativo: «*El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*»<sup>5</sup>. Su contenido también: combinando previsiones de desarrollo de los distintos objetivos del ELSJ, recoge un amplio abanico de medidas destinadas a mejorar la Justicia siempre para las relaciones intraeuropeas. En segundo lugar, y no menos indicativo, es el Programa que asume otra institución clave, la Comisión, expresada en su Comunicación de junio de 2009 sobre «*Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos*»<sup>6</sup>. Finalmente, a nuestros fines es relevante el «*Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010. La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE*»<sup>7</sup> sobre el que se basa este Libro Verde. Esta consulta pública se sitúa en un estadio diferente pero altamente necesario y útil para el ciudadano como es facilitar la circulación de ciertos documentos públicos y certificaciones de los registros civiles.

La agilización de la libre circulación de las personas pasa por articular respuestas jurídicas que permitan, si no acabar con las disparidades materiales de un ordenamiento a otro, sí al menos mecanismos que faciliten la fluidez del tráfico. En la medida en que las divergencias normativas en materia de Derecho privado se alzan como barreras a la libertad de circulación de las personas y se estima que es preciso articular canales de comunicación, el recurso a distintos mecanismos típicos del Derecho internacional privado ha sido una constante desde 1999. En ese contexto el Derecho internacional privado, como técnica de solución de los conflictos derivados de la vinculación de la persona con dos o más ordenamientos jurídicos, constituye un instrumento al servicio de la integración.

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones, de 24 abril 2010, *Doc COM* (2010) 171 final.

<sup>6</sup> *Doc COM* 2009, 262 final, de 10 de junio de 2009. Conforme al art. 68 TFUE corresponde a esta institución la aprobación de un marco plurianual de orientación de la política relativa al ELSJ.

<sup>7</sup> *Doc COM* (2010) 602 final y *Doc. COM* (2010) 605 final, de 27 de octubre de 2010.

La intervención más amplia ha tenido (y tiene) lugar en el ámbito procesal civil, para unificar los criterios de asignación de la competencia judicial internacional y facilitar el reconocimiento de *decisiones judiciales* y *documentos públicos* en materia civil y mercantil (por el R 44/2001, art. 56) y para los documentos relativos la ruptura del vínculo matrimonial y responsabilidad parental (por el R 2201/2003, art. 52). Ha sido más tímida pero avanza en cuanto a la unificación de normas de conflicto de leyes para facilitar la elección del derecho aplicable a las situaciones conectadas con dos o más ordenamientos conforme a unos mismos criterios en todos los Estados miembros (R. Roma I, *sobre ley aplicable a los contratos internacionales*, R. Roma II *sobre ley aplicable a la responsabilidad por daños* y R. Roma III *sobre ley aplicable a la separación y al divorcio*). La consecuencia es que en las materias unificadas resulta irrelevante plantear la demanda en un Estado miembro u otro, dado que todas las autoridades nacionales resolverán conforme a idénticos criterios.

Este sería en sus gruesos trazos el marco sistemático y las razones que explican la búsqueda de una mayor agilidad también en cuanto a la circulación de los documentos públicos.

### III. OBJETIVOS Y MEDIDAS CONTEMPLADAS

Los objetivos de la Comisión expresados en este Libro Verde son ambiciosos: por una parte pretende suprimir la «legalización» de todos los documentos públicos, así como de las certificaciones sobre estado civil; por otra, se aspira a que el estado civil atribuido en un Estado miembro sea reconocido con las mismas consecuencias jurídicas en los demás Estados miembros llegado el caso. En este punto el *Libro Verde*, como se verá, no se limita a plantear opciones en orden a facilitar la *circulación del documento* sino que va más allá al pretender asimismo la *circulación de los «efectos» del acto*.

Llamo la atención sobre el dato de que las relaciones de parentesco y adopción, el matrimonio y las parejas registradas tienen numerosas implicaciones no circunscritas exclusivamente al ámbito del Derecho de familia (tales como el derecho al nombre, los derechos sucesorios, las obligaciones de alimentos, los efectos de la propiedad), sino que también se manifiestan en Derecho de extranjería (personas que pueden ser reagrupadas), Derecho fiscal y Derecho de la seguridad social. El estado civil demanda pues coherencia y seguridad jurídica.

Con una certificación registral (o un documento público extranjero) relativo a estado civil los interesados pueden pretender en España: 1º simplemente un *efecto probatorio* (p. ej. a efectos fiscales, sucesorios); 2º un *efecto registral* (p. ej. certificado de matrimonio contraído por español divorciado en el extranjero que se precisa para completar y dotar de coherencia al Registro Civil español en el que consta el nacimiento (y eventualmente, un matrimonio y divorcio anterior).

El problema es doble. En primer lugar, se suscita la cuestión de la *circulación del documento* en cuanto tal, lo cual supone suprimir exigencias y trabas formales.

En segundo término, el *reconocimiento de efectos* al contenido del acto o certificación del estado civil (p. ej. los relativos a filiación, adopción y al nombre) con el fin de que el estatuto jurídico otorgado en un Estado miembro pueda ser reconocido con las mismas consecuencias jurídicas o efectos en otros Estados miembros.

## **1. Objetivo general: supresión de las formalidades administrativas para la autenticación de los documentos públicos**

Para facilitar la circulación del documento como es obvio resulta prioritario, y así se plantea en el *Libro Verde*, suprimir trámites de legalización y apostilla (**pregunta 1**).

Existen distintos instrumentos internacionales de los que son partes los Estados miembros de la Unión, que aún flexibilizando las exigencias formales, no resultan suficientes para las necesidades actuales. La *legalización* consiste en 1º) certificar la autenticidad de la firma del documento; 2º) certificar y especificar la calidad en la que interviene el signatario y, en su caso 3º) la identidad del sello o timbre que el documento ostente (conforme a la definición contemplada por el art. 1 del *Convenio de la Comisión Internacional del Estado Civil* nº 17). La exigencia de legalización sigue siendo un obstáculo a la fluidez del tráfico externo.

La práctica española viene exigiendo la *legalización* (art. 323.2.2º LEC 1/2000) y traducción (art. 144 LEC 1/2000), bien que gocen de prioridad los Convenios internacionales en la materia. Entre los Convenios sobre supresión legalización en nuestro ordenamiento destacan:

– El *Convenio de La Haya, suprimiendo la exigencia de la legalización de los actos públicos extranjeros*, de 5 de octubre de 1961. Su entrada en vigor supuso un importante paso hacia delante, al sustituir la legalización por la fijación de una “apostilla” expedida por la autoridad competente del Estado del que dimana el documento (art. 3) y que deberá acomodarse al modelo anejo al Convenio. Como también ha sido un factor de progreso el Real Decreto 1497/2011, de 24 de octubre<sup>8</sup>, por el que entre otras se da entrada a la apostilla emitida en soporte electrónico para los documentos públicos, judiciales y administrativos, asignándole la misma validez que a la apostilla emitida en papel. Pero, en realidad, consiste en sustituir una formalidad por otra.

– La supresión radical cristaliza con el *Convenio nº 17 de la Comisión Internacional del Estado Civil, sobre dispensa de legalización de ciertos documentos*, hecho en Atenas el 15 de septiembre de 1977<sup>9</sup>, por el que se *suprimen* en todos los Estados contratantes la necesidad de *legalización o de cualquier otra formalidad*. Por su ámbito afecta tanto para los documentos relativos al estado civil, capacidad

<sup>8</sup> BOE de 16 de noviembre de 2011.

<sup>9</sup> BOE de 11 de mayo de 1981.

o situación familiar de las personas físicas, su nacionalidad, domicilio, residencia, como para cualquier otro documento que haya sido extendido para la celebración del matrimonio (art. 2). Ahora bien, los referidos documentos deben estar fechados y firmados y, en su caso, sellados por la autoridad del Estado contratante que lo haya expedido. Es un exponente de cooperación internacional que sirve, obvio es, en el marco de los Estados miembros de la CIEC que hayan depositado el instrumento de ratificación<sup>10</sup>.

– Asimismo hay que tener en cuenta el *Convenio europeo relativo a la supresión de la legalización de los documentos extendidos por agentes diplomáticos y consulares*, de 7 de junio de 1968<sup>11</sup>. Se aplicará a los documentos *expedidos* por los agentes diplomáticos o consulares de un Estado contratante, que ejerzan sus funciones en territorio de cualquier otro Estado, y *que deban presentarse*, en el territorio de la otra parte contratante, a los agentes diplomáticos o consulares de otra Parte contratante y que ejerzan sus funciones en país tercero.

– Finalmente, conviene destacar que los objetivos establecidos en el Libro Verde no son nuevos pues, como es sabido, en el ámbito de la Unión Europea existe un antecedente, el Convenio, de 25 de mayo de 1987, que suprime totalmente la legalización o «cualquier otra formalidad equivalente o análoga» (art. 2) para las categorías de documentos contempladas (art. 1.2). Entre ellas que se encuentran las «declaraciones oficiales, tales como las anotaciones registrales y las certificaciones de fecha y firma que figuren en documentos privados». El problema es que sólo ha recibido seis ratificaciones<sup>12</sup>.

A esta pluralidad de Convenios se agregan las disparidades nacionales, provocando una enorme dispersión en cuanto a las exigencias formales en los distintos Estados miembros: cada país con una legislación material (en España art. 323 LEC 1/2000) y un entramado convencional de distinto alcance y con desigual participación por parte de los Estados miembros de la Unión. Lo cual no es un problema menor que coexiste al lado de la cuestión de los distintos efectos que los hechos centrales del estado civil pueden tener (p. ej. filiación/igualdad hijos). A lo que se agregan las propias diferencias en cuanto a actos inscribibles (p. ej. España vecindad civil o regímenes matrimoniales) o incluso las que tienen que ver con la propia llevanza de los asientos registrales.

De ahí que en esta consulta de la Comisión resulte implícito que ha llegado el momento de considerar la eliminación de la legalización (dar fe de la legalidad del acto y de la autenticidad de los intervinientes) y de la apostilla (otro sello parecido) para el conjunto de los documentos públicos con el fin de asegurar su libre circulación en el interior del territorio de la Unión.

<sup>10</sup> Doce Estados contratantes son también miembros de la UE.

<sup>11</sup> BOE de 28 agosto 1982.

<sup>12</sup> El texto puede consultarse en *Boletín CE* 5-1987.



## 2. Posibles medidas en relación con las certificaciones públicas relativas al estado civil: las distintas opciones metodológicas

Asumida la supresión de la legalización u otras formalidades administrativas, se contemplan además otras medidas de acompañamiento en relación con las certificaciones de estado civil. Ordenaré la exposición de su contenido reteniendo las tres opciones metodológicas centrales que contempla el *Libro Verde* y dejo al margen necesariamente cuestiones relevantes pero menores, que sobrepasarían los límites de esta exposición.

Para lograr la eficacia registral hay que tener en cuenta, además, que el acceso al registro presupone unos hechos (p. ej. nacimiento) más una declaración ante el registro (filiación) que tiene lugar en un determinado lugar y que únicamente puede hacerse por las personas implicadas.

La regla general en la materia es el *principio de territorialidad* para la inscripción, que se fundamenta en la conveniencia de establecer una estrecha conexión territorial entre el hecho y el asiento. Normalmente los hechos y documentos se inscriben en el registro correspondiente al del lugar donde acaecen. Pero ese lugar puede elegirse o incluso constar en distintos lugares/el de la nacionalidad y el de la residencia, como ocurre en la legislación de algunos Estados miembros. Al respecto, la legislación española sobre traslados no es tan flexible (art. 20 LRC). Y es que la gran divergencia arranca, en definitiva, de que cada Estado atribuye o reconoce el estado civil en función de lo que disponga su propia ley.

Así, la Comisión en el *Libro Verde* plantea la posibilidad de incrementar la cooperación entre autoridades nacionales con distinto alcance (2.1). Una medida de mayor intensidad residiría en articular fórmulas que permitan el reconocimiento de pleno derecho del contenido del acto (2.2). Finalmente, una opción alternativa consistiría en la articulación de normas de conflicto uniformes en materia de estado civil y comunes para todos los Estados miembros (2.3).

### 2.1. La cooperación entre autoridades nacionales

– El incremento de la cooperación entre autoridades nacionales se prevé en relación con los supuestos en que la autoridad nacional *tenga dudas* sobre el documento que se le presenta (autenticidad) o bien, cuando el documento *no exista* en el Estado miembro ante el que se presenta. Asimismo se plantea si dicha cooperación podría tener lugar *por medios electrónicos* (**pregunta 2**).

– Una mayor cooperación puede tener sentido igualmente cuando la autoridad de un Estado miembro trate *de obtener mas información* sobre los hechos o decisiones que afectan al estado de las personas.

El *intercambio de información* puro ha sido objeto de distintos Convenios elaborados por la Comisión Internacional del Estado civil (CIEC). Con carácter prioritario

p. ej. era el objeto del Convenio nº 26 *relativo al intercambio de informaciones en materia de estado civil*; y ha sido un objeto accesorio que reforzaba el principal, p. ej. Convenio nº 31 *sobre reconocimiento de nombres* o el Convenio nº 32 *sobre reconocimiento de parejas registradas*. En general, el intercambio de información no es fácil de articular. Exige por una parte, predeterminar qué informaciones van a ser objeto de transmisión; también identificar a los destinatarios (autoridades) y cómo van a ser efectivamente utilizadas por las autoridades destinatarias.

– Finalmente, avanza asimismo la *transmisión electrónica*, distinto de recabar o intercambiar información. Al día de hoy destaca la Propuesta de Convenio nº 33 *sobre la utilización de la Plataforma de la CIEC de transmisión internacional de datos del estado civil por vía electrónica*, adoptado en el marco de la CIEC, en enero de 2012. Presupone la informatización de los registros a escala nacional para poder operar a escala europea (y demás Estados parte de la CIEC). Lógicamente, su puesta en marcha está dando lugar a enormes dificultades de orden técnico en cuanto a la implantación y ulterior mantenimiento y utilización.

– El *Libro Verde* plantea asimismo la posibilidad *centralización en un registro único* de los hechos que afectan al estado civil de una persona en un único lugar y cual sería éste (**pregunta 3**).

El inconveniente reside en qué país designar (¿el correspondiente a la nacionalidad? o ¿el del país de residencia?). En principio sólo el correspondiente al lugar de nacimiento da certeza. Pero, en cualquier caso, qué hacer cuando las divergencias normativas se sitúan en los propios hechos inscribibles; y, más aún, cuando en los Estados miembros no existe obligación legal de comunicar todos los datos o los mismos datos a los encargados del Registro civil (p. ej. inscripción vecindad civil o regímenes económicos). Conllevaría la modificación de las legislaciones registrales y la Unión Europea no tiene competencia normativa.

– Como alternativa cabría la posibilidad de establecer la *publicación de una lista de autoridades competentes en cada Estado* o un punto de información en cada Estado miembro (**pregunta 4**). Este podría resultar una medida complementaria útil, a condición de que se procediera a una continua actualización.

– En la misma línea, se plantea la posibilidad de gestar un *certificado europeo de estado civil* (como se contempla en la **pregunta 7**), esto es, de contenido y alcance uniforme y válido en todos los Estados miembros.

A mi modo de ver cualquiera de las opciones resulta de dudosa utilidad y, en todo caso, son inviables por su propia complejidad. Pues, ese *certificado europeo de estado civil* ¿a qué hechos o acontecimientos se referiría? O lo que es igual, ¿cómo reducir las profundas divergencias en algunos puntos? (p. ej. matrimonio entre personas del mismo sexo, válido en España y prohibido en Alemania). ¿Qué autoridad lo expediría?, ¿sobre la base de qué informaciones? ¿Cómo mantenerlo al día? Y más exactamente, como se recoge en la **pregunta 6**: ¿qué certificados de estado civil podrían ser objeto de *certificado europeo de estado civil*? ¿Qué menciones deberían figurar en un certificado de este tipo?

## 2.2. Reconocimiento mutuo o de pleno derecho

Ante las insuficiencias de las propuestas anteriores, se abre paso el reconocimiento mutuo o reconocimiento de pleno derecho. La idea del reconocimiento de pleno derecho (**pregunta 8**) parece sencilla. Consistiría en reconocer en un Estado miembro la situación jurídica creada en otro Estado miembro y reflejada en un documento público elaborado en ese mismo Estado miembro. Comportaría un *mandato de recepción del documento extranjero* con fundamento en el Derecho europeo. Permitiría asegurar fácilmente la continuidad del estado civil de un Estado a otro.

En el Derecho europeo en vigor, tiene un precedente en un ámbito material típico del estado civil, como es el divorcio, en sede del artículo 21.2 del Reglamento CE 2201/2003, conforme al cual, «*no se requerirá 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 y que ya no admitan recurso con arreglo a la legislación de este último*». Esto es, se admite la inscripción de una sentencia extranjera por la que se resuelva una crisis matrimonial, si se dan dos condiciones: que la resolución judicial sea *firme en el país de origen* y *sin procedimiento adicional alguno* en el Estado en que se pretende la modificación o inscripción registral *ex novo*. Una solución razonable por la que se da respuesta a la pretensión más frecuente del ciudadano involucrado en un proceso de esta naturaleza, que es la actualización de los asientos registrales<sup>13</sup>.

Pero entraña dos series de inconvenientes. Por una parte, qué certificación retener ¿la certificación expedida por el primer registro al que accedió el estado civil?, o ¿el primer documento en el que se consolidaba el estado civil? Por otra, se reproduce aquí la eventual disparidad en cuanto a los efectos del hecho a que se refiere. Por ejemplo: el matrimonio podrá ser reconocido en el extranjero, con más o menos dificultad; pero los efectos, ¿son aquellos previstos por el Derecho del país de celebración o los del país en el que se solicita el reconocimiento?

En segundo término, el propio *Libro Verde* recuerda la falta de competencia normativa de la Unión en materia de estado civil. Repárese que aquí el legislador no operaría sobre normas de conflicto (instrumentales) sino sobre el derecho material de los Estados miembros. Como justificación de la intervención normativa en una materia que excede el ámbito material de los Tratados, no sería la primera vez que se buscara el fundamento la necesaria optimización de la libre circulación de personas. Ahora bien, adicionalmente conllevaría la doble necesidad de establecer *listas de motivos tasados* que justificasen el no reconocimiento, así como la necesidad de introducir algún tipo de mecanismo contra el *fraude*.

---

<sup>13</sup> Así se desprende de A. BORRAS, «Informe explicativo» al Convenio de 28 de mayo de 1998, precedente del R 1347/2000, luego modificado por el R 2201/2003.

Como ventajas destacan la subsistencia de los sistemas jurídicos nacionales, por lo demás un imperativo del Derecho europeo (*cf.* art. 67.1 TFUE) y teóricamente, la estabilidad del estado civil y por tanto la seguridad jurídica para los afectados.

Es un intento de inserción del llamado principio de reconocimiento mutuo en el ámbito de la eficacia extraterritorial de los documentos y certificaciones extranjeras relativas al estado civil. Consiste en un mandato de reconocimiento de la certificación con fundamento en el Derecho europeo (*cf.* arts. 67.4 y 81 TFUE). Responde a la lógica de la integración: el ELSJ debe funcionar de modo análogo a un único espacio judicial nacional. Y es por esto que el mandato de recepción presupone *equivalencia entre las administraciones nacionales y confianza mutua*.

Es de sobra conocido que penetra en la estructura normativa comunitaria en la célebre STJUE en el asunto *Cassis de Dijon* (1976), decisión en la que el TJ, en un periodo de sólido bloqueo del proceso de armonización de las legislaciones nacionales, llega a afirmar que «*todo producto legalmente fabricado en un Estado miembro debe poder circular libremente en los demás Estados miembros*». De ahí se toma en el *Libro Blanco del Mercado Interior* (1988) que sigue al Acta Única Europea (1986) y condiciona seriamente el desarrollo de un Derecho internacional privado europeo a partir de las Conclusiones del Consejo de Tampere (1999); concretamente, tras la publicación del *Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil* (2001) y en las Conclusiones extraídas por la Comisión. Y finalmente recibe un colosal impulso en el Tratado de Lisboa (2009) como principio-eje en la realización de la tutela judicial de los derechos desde la perspectiva del reconocimiento de decisiones judiciales y no judiciales en el ámbito de la Unión (arts. 67.4 y 81 TFUE).

Hasta el Consejo Europeo de Tampere (1999) su ámbito por así decir, natural, discurrió en el interior de la libre circulación de mercancías y en un momento posterior, en los servicios. El primer paso «revolucionario» vino determinado por su extrapolación al ámbito del reconocimiento de decisiones judiciales: por una parte, para agilizar la restitución de menores una vez vulnerado el derecho de visita (art. 41.1 R 2201/2003) y posteriormente para facilitar el cobro de créditos no impugnados (R 805/2004 sobre *Título Ejecutivo Europeo*). Estamos pues en presencia de un planteamiento superador del reconocimiento «automático»: del reconocimiento de decisiones judiciales basado en la confianza mutua (p. ej. R 44/2001 y R 2201/2003) al mutuo reconocimiento como mecanismo general y sin procedimiento adicional alguno en el Estado requerido (p. ej. R 805/2004). Un método que se compadece bien con la finalidad de apuntalar un espacio de justicia europeo y, dentro de éste, un espacio judicial común.

Por una parte, el reconocimiento mutuo lleva implícito en su dinámica un *reparto competencial* entre autoridad de origen (la que emite la certificación de los hechos que constan en el registro) y autoridad del país de destino (la que tiene que recibir y hacer efectiva la certificación). Cada una actúa conforme a su propia ley.

Por otra parte, el control de la regularidad se centraliza en el país de origen de la certificación siendo éste el gran cambio respecto al modelo de eficacia extraterrito-

rial basado en el *exequátur*, en el que corresponde al Estado requerido o de acogida la fiscalización total de la regularidad de la decisión. Aquí se reducen o se eliminan prácticamente los motivos de impugnación y oposición a la decisión válidamente emitida por el país de origen.

Este modelo de eficacia extraterritorial basado en el reconocimiento mutuo es un «patrón» en expansión en el ámbito europeo. En *clave política* permite preservar la diversidad. Al día de hoy, en una Europa a 27 Estados, responde a una finalidad política y es la de mantener las diferencias y renunciar a la uniformidad (*ex. art. 67.1 TFUE*). Encaja bien con la presencia de 27 administraciones nacionales, con una variedad amplia de sistemas jurídicos en materia de Derecho privado. La unificación material de las legislaciones a impulso de la Comisión o desde arriba, es inviable en este escenario. Tampoco socava el modelo de organización judicial o administrativa nacional: no se cuestionan las tradiciones jurídicas y judiciales de los Estados miembros. Todas son iguales. Como he señalado, presupone *confianza* en lo actuado fuera y *equivalencia* en las funciones.

Además de los Reglamentos en los que se le ha dado entrada hasta el momento, sobre la base de una decisión judicial o no judicial dictada en un Estado miembro<sup>14</sup>, está presente o subyace con desigual intensidad en algunas decisiones del TJUE en este ámbito del estado civil. En materia de apellidos destaca la STJUE en el *asunto Grunkin-Paul*<sup>15</sup>, sobre la negativa de las autoridades registrales alemanas a inscribir los apellidos «Grunkin-Paul» tal y como constaban en la certificación de nacimiento danesa, debido a que el derecho alemán aplicable al caso (niño de nacionalidad alemana) prohíbe los apellidos compuestos. El TJUE vino a afirmar que obligar al interesado a llevar un apellido diferente del ya atribuido e inscrito en el Estado miembro de nacimiento origen de la certificación puede restringir el derecho a la libertad de circulación<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Opera en el marco de tres procedimientos especiales relativos al cobro de cantidad el *Reglamento* n° 805/2004, *por el que se establece un Título Ejecutivo Europeo para créditos no impugnados*, de 21 de abril 2004 (*DOUE* n° L 143/15, de 30 de abril 2004); art. 19, *Reglamento* n° 1896/2006, de 12 diciembre 2006, *por el que se establece un proceso monitorio europeo* (*DO* n° L 399, de 30 diciembre 2006); art. 20 *Reglamento* n° 861/2007, de 11 de julio 2007, *por el que se establece un procedimiento europeo de escasa cuantía* (*DOUE* n° L 199/1 de 31 de julio 2007). En relación con ciertas decisiones sobre obligación de alimentos *vid. arts. 17 a 21 Reglamento* n° 4/2009, de 18 diciembre 2008, *relativo a la competencia, ley aplicable y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligación de alimentos* (*DOUE* n° L 7, de 10 enero 2009). Cronológicamente el primer ámbito en el que se introdujo fue curiosamente el ámbito familiar, respecto a las decisiones sobre *derecho de visita y restitución de menores*, en los artículos 40 y siguientes del *Reglamento* n° 2201/2003 *relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento* 1347 (*DOUE* n° L 33, de 23 de diciembre de 2003).

<sup>15</sup> STJ de 14 de octubre de 2008, As. 353/06

<sup>16</sup> En España conforme al art. 81 RRC, si la autoridad de un Estado determina e inscribe el apellido conforme a su derecho y luego insta la inscripción de tal apellido en el Registro español, la autoridad española reconocerá la situación válidamente creada en el extranjero. Pero para la inscripción habrán de respetarse ciertas normas como p. ej. orden apellidos. De ahí que se haya procedido

Con anterioridad fue la solución en la STJUE en el *asunto Dafeki*<sup>17</sup>, en la que se suscitaba la validez de los documentos expedidos por las autoridades griegas, solicitados por las autoridades a un trabajador griego en Alemania para arreglar su jubilación; en el caso constaba una fecha de nacimiento en el documento original, que había sido modificada por sentencia posterior y recogida en una segunda certificación registral expedida por el país de origen. El TJUE entiende que las autoridades de un Estado miembro en materia de seguridad social «deben respetar los certificados y documentos análogos relativos al estado civil de las personas que expiden las autoridades de los demás Estados miembros, a menos que existan indicios concretos... que hagan dudar seriamente de su exactitud». No se apela al principio de reconocimiento mutuo (o control por el país de origen), entonces en ciernes, pero la solución sí responde a ese esquema de razonamiento.

Son éstos ejemplos ilustrativos del potencial que entraña el reconocimiento mutuo para agilizar la circulación de documentos relativos al estado civil. Al mismo tiempo evidencian otras dificultades en este ámbito. Atendiendo al reparto competencial entre el país de origen del documento y el país en el que se pretenden hacer valer los efectos, los efectos de un estado civil se deciden en A pero la «ejecución» de la (decisión o) certificación extranjera corresponde a lo que disponga la ley de B. En materia de estado civil en la que las disparidades materiales son acusadas, ello implica obligar a dar efectos en el país de destino a certificados relativos a situaciones que pueden ser *desconocidas* en ese ordenamiento. Tampoco sería razonable imponer desde arriba la eficacia extraterritorial de los documentos públicos cuando las propias disparidades en cuanto a la *llevanza de los libros registrales* son tan acusadas que pueden generar desconfianza de unas autoridades frente a lo actuado por otras. Por lo demás, hay que tener en cuenta que el estado civil no nace por el acceso al registro sino por un primer documento anterior. ¿Qué documento público tendría prioridad?, ¿la certificación correspondiente a la primera inscripción registral? Y ¿por qué no retener el primer documento que acredite el estado civil? Por ejemplo, la certificación de nacimiento expedida por el hospital.

### 2.3. Normas de conflicto uniformes para los Estados miembros

Finalmente otra opción metodológica más ambiciosa consistiría en facilitar el reconocimiento sobre la base de normas de conflicto comunes a todos los Estados miembros (**pregunta 9**).

---

a la adaptación del ordenamiento español a dicha jurisprudencia por *Instrucción DGRN de 24 febrero 2010*. Conforme a ésta para los españoles que nazcan fuera de España en Estados miembros de la UE y cuyo nacimiento se haya inscrito en el registro civil local de tal país, con los apellidos que resulten de la aplicación de las leyes de tal país, podrán inscribirse con los mismo apellidos en el Registro civil consular español competente, siempre que además se den las siguientes condiciones: 1º residencia habitual en el país del nacimiento; 2º apellidos conforme a la ley residencia habitual; 3º opción por los apellidos de común acuerdo por los padres o por uno con consentimiento de otro.

<sup>17</sup> STJ de 2 de diciembre de 1997, As. C 336/94.

Suscita idéntico inconveniente de orden general que las opciones anteriores: dudosa base competencial a lo que habrá que agregar las dificultades y las resistencias para la elaboración que previsiblemente manifestarán algunos Estados miembros. En cambio, aportaría seguridad jurídica y la garantía de continuidad del estado civil en el territorio de la Unión.

En efecto, si asumimos que: 1º) Cada Estado decide el estado civil de las personas y los hechos que lo conforman según su propia ley, esa misma ley asignará el efecto propio a cada estado civil, siendo esto la clave de las disparidades materiales. 2º) Normalmente corresponde al país de la ley nacional de la persona, aunque puede también operar el domicilio o la residencia habitual. Así, en la vigente LRC (art. 15) se combina para el acceso al Registro un criterio personal (se inscriben los hechos que afecten a españoles) con un criterio territorial (se inscriben los hechos que afectando a extranjeros que tengan lugar en territorio español). 3º) Además, para decidir acerca de una cuestión de estado civil cada Estado aplica sus propias normas de conflicto. En el ordenamiento español todas las materias que acceden a Registro civil (capacidad, derecho al nombre y apellidos, filiación, incapacitaciones, matrimonio y divorcio, declaraciones de ausencia y fallecimiento) están sujetas a la ley personal nacional (art. 9.1 CC), con algunas variantes además de las que viene introduciendo el Derecho convencional (apuntando a la ley de la residencia habitual). Pero no es así en todos los ordenamientos. 4º) Esto explica que en circunstancias idénticas el Estado A aplique la ley de A y el Estado B aplique la ley de B o la de C, siendo el resultado material diferente para la misma persona y en idénticas circunstancias. Por ejemplo, en los supuestos de gestación por sustitución puede no ser inscribible la filiación (en la ley de A), puede entenderse que el hijo lo es de la madre gestante (en la ley de B) o que el hijo lo es de la madre donante (en la ley de C). Cualquiera de estos diferentes resultados son los que se inscribirían en A, B o C, respectivamente, y aparecerán recogidos en los documentos y certificaciones de estado civil expedidos por cada uno de esos tres Estados.

Las *ventajas* de una unificación de normas de conflicto son evidentes: 1º) El estado civil de una persona sería determinado por un mismo derecho nacional, el que designen las normas de conflicto uniformes, y no según las variables normas de conflicto en función del país en el que la cuestión sea examinada. 2º) Cada Estado miembro aplicaría el mismo derecho material independientemente del lugar (y ley) de registro. 3º) Por tanto, el contenido del estado civil será idéntico al margen de cuál sea el país en que se haya registrado o expiden los documentos de estado civil. 4º) Estar a la ley rectora del estado civil permitiría establecer que el documento no solo es auténtico sino *presumir que los hechos son correctos y exactos* en cuanto al fondo. 5º) Sobre todo y no menos importante, permitirá la continuidad del estado civil y por consiguiente la seguridad jurídica para los interesados.

Hay una última cuestión nuclear abierta en el *Libro Verde*: entre los criterios de conexión que se contemplan para esta materia despunta el *principio de la autonomía de la voluntad*. Una opción que, de consolidarse, sería un elemento de innovación en nuestro sistema de Derecho internacional privado en el que precisamente toda esta

materia está tradicionalmente sustraída de su ámbito. Me limito a apuntarlo pues el tema desborda ampliamente los límites de esta presentación.

#### IV. OTRAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Una hipótesis no específicamente contemplada por el Libro Verde es la posibilidad de combinar el principio de reconocimiento mutuo con la unificación de normas de conflicto. Esto es, que una vez resuelto con alcance uniforme por todas las autoridades nacionales que registro ha de emitir el documento (p. ej. el correspondiente a la ley nacional del interesado o el de su residencia habitual), la certificación registral vaya acompañada de un *certificado común europeo*, susceptible de ser reconocido en todos los demás Estados miembros. Este ha sido por ejemplo el mecanismo instaurado en el ámbito de las sucesiones<sup>18</sup>.

El certificado emitido por A, podría hacerse valer directamente ante las autoridades, administrativas, registrales o judiciales de B. Podrá tener o no carácter opcional. Podrá estar dotado de eficacia jurídica procesal plena (es decir, que la situación jurídica constatada pueda producir los efectos civiles vinculados con la situación) o configurarse como instrumento probatorio.

La combinación de ambas opciones metodológicas es seguramente la ideal, porque asegura los siguiente objetivos: 1º) la seguridad jurídica en cuanto a la continuidad del estado civil; 2º) la igualdad de tratamiento entre todos los ciudadanos; 3º) la prevención del fraude; así como 4º) la compatibilidad con los principios generales del Derecho privado.

Hay otras perspectivas de futuro más modestas. Se hallan en el ya mencionado *Convenio de la CIEC n° 33, sobre transmisión vía electrónica de los datos de los registros*, adoptado en enero 2012 y abierto a la firma. Por su objeto se limitará a la transmisión de datos que obren en los registros civiles. Establece un instrumento de cooperación entre autoridades nacionales a partir de una *Plataforma electrónica*. Es, por tanto, un medio complementario o instrumental que permitirá facilitar la transmisión de los documentos y certificaciones que previamente han sido objeto de unificación por la CIEC. La participación de la Unión Europea en la financiación de esta plataforma permite augurar, cuando menos, futuras relaciones de cooperación entre ambas organizaciones internacionales en este aspecto concreto.

---

<sup>18</sup> Cf. art. 36 del *R relativo a la competencia, la ley aplicable el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo*, adoptado en julio de 2012 (la propuesta definitiva puede consultarse en *Doc COM* (2009) 0154.



**RESUMEN:** El trabajo tiene por objeto el examen de las distintas propuestas contenidas en el *Libro Verde para promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de las actas de estado civil (2010)*. Para los documentos públicos el objetivo es la supresión de toda formalidad en el interior de la UE. En lo relativo al reconocimiento de efectos a los distintos estados civiles, la consulta pública de la Comisión es más abierta: instauración de un certificado de estado civil europeo, introduce el principio de reconocimiento mutuo o promover la unificación de normas de conflicto uniformes en este ámbito son las tres grandes propuestas.

**PALABRAS CLAVE:** Eficacia extraterritorial. Documentos Públicos. Actas de estado civil. Propuestas contenidas en el Libro Verde presentado por la Comisión (2010).

**ABSTRACT:** The different proposals contained on the Commission Green Paper promoting free movement of public documents and recognition of civil status registry excerpts (2010) are the main questions analyzed in this article. For public documents the target deal with the elimination of any kind of formal restrictions. The recognition of the effects of civil status records could be reached stablishing a European certificate on civil status, operating just by introducing the mutual recognition of any civil status or/and by achievement of uniform conflict of laws rules.

**KEY WORDS:** Recognition. Public documents. Registry except on civil status. EU Commission Proposals on the Green Paper (2010).