

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «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»**

[COM(2010) 747 final]

(2011/C 248/19)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 14 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*«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»*

COM(2010) 747 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472.º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Libro Verde de la Comisión y reconoce la necesidad de facilitar la circulación de los documentos públicos, en toda la Unión Europea, en cuanto que facilita la vida de los ciudadanos europeos y les ayuda a ejercer sus derechos de una forma más efectiva, al suprimir los obstáculos existentes.

1.2 El CESE apoya las iniciativas de la Comisión para favorecer la libre circulación de documentos públicos, al completar la ciudadanía europea, incrementando sus derechos económicos y sociales.

1.3 El CESE considera que respecto a las actas de estado civil la Comisión debería:

- establecer un régimen supranacional optativo del certificado europeo de estado civil,
- iniciar los trabajos necesarios para elaborar una armonización de las normas de conflictos de ley, y
- mientras se establecen las anteriores premisas, establecer el reconocimiento mutuo mediante la identificación de los requisitos mínimos que deben reunir las actas de estado civil, y el consenso sobre su presunción de validez generalizada dentro de la UE, una vez constada la legalidad de su expedición por la autoridad competente de que se trate.

1.4 EL CESE solicita, en este sentido, al resto de las Instituciones y órganos competentes de la UE, que impulsen las propuestas de la Comisión en este ámbito sin dilaciones, a

efectos de que, en la medida de lo posible, puedan adoptarse normas supranacionales durante el vigente periodo legislativo.

1.5 Consiguientemente, resulta plausible abogar por la implantación generalizada de documentos administrativos con formularios estándares y plurilingües, que podrían inspirarse en los modelos utilizados por la CIEC, que, entre otras ventajas, eliminarían la traducción del documento en el Estado de destino.

## 2. Introducción

2.1 Los trámites administrativos que deben cumplimentarse para poder utilizar documentos públicos fuera del Estado miembro donde se expidieron, pueden suponer para el interesado elevados costes de tiempo y sustanciales costes económicos que se derivan, en síntesis, de la prueba de autenticidad o de la presentación de una traducción autenticada de los mismos.

2.1.1 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, notariales, certificados de estado civil, contratos de distinto tipo y resoluciones judiciales.

2.1.2 En este sentido, el método tradicional de autenticación de los documentos públicos destinados a utilizarse en el extranjero se denomina «legalización», y consiste, en su modalidad ordinaria, en la legalización de un documento por las autoridades competentes del Estado que lo expida y, posteriormente, por la embajada o consulado del Estado donde se vaya a utilizar. La modalidad simplificada de este trámite es la «apostilla», donde el Estado que expide el documento expide también un certificado de autenticación.

2.1.3 En el marco del Programa de Estocolmo <sup>(1)</sup> (PEST), el Consejo Europeo invita a la Comisión a proseguir los trabajos con objeto de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación y con este fin el Plan de acción del PEST prevé dos propuestas legislativas que 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 para que un estatuto jurídico atribuido en un Estado miembro pueda reconocerse con las mismas consecuencias jurídicas en otro Estado miembro.

### 3. El Libro Verde de la Comisión

3.1 La Comisión lanza una consulta sobre cuestiones que abarcan la libre circulación de los documentos públicos, y sobre el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil.

#### 3.2 Los documentos públicos

3.2.1 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. La función común a todos estos documentos es dar fe de los hechos certificados por una autoridad pública.

3.2.2 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 variado o limitado de países e inadecuados para ofrecer soluciones necesarias para la libre circulación de los ciudadanos europeos;
- Un Derecho de la Unión fragmentado, que sólo aborda algunos aspectos limitados de las cuestiones planteadas.

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

#### 3.3.1 Supresión de las formalidades administrativas:

Se propone la supresión de la legalización y la apostilla para el conjunto de documentos públicos con objeto de garantizar su libre circulación.

3.3.2 Cooperación entre las autoridades nacionales competentes:

3.3.2.1 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 podrán intercambiar las informaciones necesarias y encontrar las oportunas soluciones.

3.3.2.2 El portal e-Justicia podría informar a los ciudadanos de la existencia de los certificados de estado civil y sus implicaciones jurídicas; o bien podría contemplarse ofrecer al ciudadano la posibilidad de solicitar y recibir un certificado de estado civil en línea mediante un sistema seguro.

#### 3.3.3 Limitar las traducciones de los documentos públicos:

En respuesta a las solicitudes de traducción y para evitar costes, podría contemplarse la implantación en numerosos sectores administrativos de formularios estándar optativos, al menos para los documentos públicos más corrientes.

#### 3.3.4 Certificado europeo de estado civil:

Este certificado europeo de estado civil coexistiría con los certificados de estado civil de los Estados miembros, ya que no sería obligatorio, sino opcional. El formato y las menciones del certificado se unificarían gracias a un soporte único, el certificado europeo.

#### 3.4 Reconocimiento mutuo de los efectos de los certificados de estado civil:

3.4.1 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 por ejemplo, el nacimiento, o la filiación.

3.4.2 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, y que la situación jurídica constatada por un certificado del Registro Civil pueda producir los efectos vinculados a dicha situación.

3.4.3 Se plantea la cuestión de la necesidad de una actuación de la Unión con objeto de ofrecer una mayor seguridad jurídica de 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 situación jurídica originada en otro.

3.4.4 La intervención de la Unión llevada a cabo en el Derecho derivado <sup>(2)</sup> ha estado por ahora muy orientada hacia objetivos específicos, y hasta la fecha no existen normas sobre reconocimiento en un Estado miembro de situaciones vinculadas al estado civil y originadas en otro Estado miembro. Además, la Unión no tiene competencias para intervenir en el Derecho de familia material de los Estados miembros ya que el TFUE no ofrece ninguna base jurídica para aplicar una solución de este tipo.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 401 final.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n.º 2201/2003, art. 21, ap. 2.

3.4.5 Para solucionar estos problemas, la Comisión propone tres opciones diferentes, a saber:

3.4.5.1 Asistencia a las autoridades en la búsqueda de soluciones prácticas:

Ya que el principal papel de la Unión en este ámbito consistiría en asistir a las autoridades nacionales para que cooperen más eficazmente.

3.4.5.2 Reconocimiento de pleno derecho:

Que se llevaría a cabo sin armonización de las normas existentes y permitiendo la subsistencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, lo que implicaría que cada Estado miembro, respetando la confianza recíproca, aceptara y reconociera los efectos de una situación jurídica originada en otro Estado miembro.

3.4.5.3 Reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflictos de ley:

Se trataría de crear un «corpus» de normas comunes desarrolladas al nivel de la Unión, cuya misión sería prever el Derecho aplicable a una situación transfronteriza cuando estuviera en juego un hecho relacionado con el estado civil.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El Libro Verde elaborado por la Comisión Europea encuentra su justificación legislativa dada la necesidad de perfeccionar y profundizar el funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de galvanizar su interrelación con el ejercicio de los derechos reconocidos a los particulares en el estatuto de ciudadanía de la Unión y en las libertades económicas fundamentales.

4.2 En este sentido, el Comité acoge con satisfacción esta iniciativa de la Comisión que, en coherencia con los principios y valores constitucionales y con los objetivos de la Unión Europea, tal y como se consagran en el TUE y en el TFUE tras el Tratado de Lisboa, priorizan la perspectiva jurídica que fortalece el papel de las personas dentro del proceso de integración europeo.

4.3 Consiguientemente, compete a las Instituciones y Órganos de la Unión facilitar a los ciudadanos de sus Estados miembros, y a todos los particulares en general, el ejercicio de los derechos y libertades de los que éstos son destinatarios hasta el máximo de la amplitud y potencialidad que sea posible dentro de los límites atribuidos por los Tratados y el acervo jurídico vigente.

4.3.1 Ello redundará en un trato más igualitario, de conformidad con el principio consagrado en el artículo 9 del TUE, y contribuirá a eliminar los obstáculos al ejercicio de dichos derechos y libertades que no estén justificados por razones de orden público, y que a menudo protegen meros intereses corporativos (lo que significa la posible interferencia de burócratas, notarios, registradores, etc.) o esconden absurdos recelos ligados a la soberanía de los Estados miembros de la UE.

4.4 No obstante, la adopción de futuras medidas para la eliminación de obstáculos que tengan por origen las formalidades administrativas o lingüísticas requiere una ponderada apreciación de su alcance material ya que, junto con los deseables

resultados «pro-hómine» en términos de supresión de obstáculos y trabas administrativas, así como de los costes económicos y de reducción de plazos temporales en la utilización de los documentos públicos por los particulares fuera del Estado en el que se expidieron, pueden producirse serias colisiones jurídicas relativas a los efectos derivados de los mismos en ámbitos muy sensibles como el del estado civil.

4.5 Al hilo de esta apreciación, conviene analizar separadamente la viabilidad de las citadas medidas, abordando, por un lado, los aspectos que afectan a cuestiones meramente procedimentales y lingüísticas y, por otro lado, las cuestiones más sustantivas sobre la situación jurídica de los interesados.

4.6 La plena implementación de los derechos de libre circulación y residencia, así como los de la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores en el mercado interior, entre otros, exigen la adopción de mecanismos y actos normativos supranacionales que eliminen o limiten a situaciones muy específicas las formalidades administrativas para la autenticación de los documentos públicos.

4.6.1 Las interferencias de las autoridades de los Estados miembros distintos del de la expedición original de un documento público, a menudo encubren intereses incompatibles con el Derecho de la UE, y conllevan tratos discriminatorios y cargas injustificadas para los particulares.

4.6.2 Obviamente, las razones de orden público y de salvaguardia de los intereses financieros de los Estados miembros pueden garantizarse mediante fórmulas menos onerosas para el particular y que, en todo caso, no lesionen sus derechos reconocidos por el ordenamiento de la Unión. Cuando existen dudas fundadas sobre la autenticidad de un documento, o éste no exista en otro Estado miembro, las autoridades competentes nacionales intercambian información y buscan una solución.

4.6.2.1 En este sentido, el Comité subraya, no obstante, que considera una obligación de las administraciones públicas facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, la regularización transnacional de todos los documentos públicos declarativos de estados o situaciones que supongan una condición o requisito para el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la UE.

4.6.3 Así lo demuestran diversas experiencias que se aplican en el seno de la UE, tales como:

- la cooperación administrativa entre los encargados del Registro Civil que desarrollan los once Estados miembros parte en el Convenio n.º 3 de la CIEC<sup>(3)</sup> y cuyos resultados satisfactorios son un buen argumento para que el Comité invite a la celebración de dicho Convenio por todos los Estados miembros de la UE, como un estadio previo a la previsible adopción de reglas supranacionales en este ámbito;
- el intercambio de informaciones relativo a las cualificaciones profesionales mediante el sistema electrónico de Información del Mercado Interior (IMI);

<sup>(3)</sup> Según este Convenio, 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.

— la progresiva automatización y supresión del «exequátur» en el marco del uso generalizado de procedimientos electrónicos, e-Justicia, etc.

4.6.3.1 Parece coherente, a la luz de estas experiencias, que la Comisión Europea vincule su propuesta normativa del Libro Verde sobre libre circulación de documentos públicos con otras iniciativas como «Europa Digital» y «e-2020». El CESE considera que sería una buena ocasión para impulsar la creación de una red de Registros Civiles que facilitase la aplicación del principio de presentación de documentos en una sola ocasión, simplificando todos los trámites administrativos.

4.6.3.2 El CESE considera que puede explorarse también la creación a corto plazo de una base electrónica de los modelos de los documentos públicos más comúnmente expedidos por los Estados miembros, gestionada por la Comisión Europea, a efectos de facilitar el reconocimiento mutuo y la convalidación automática de los mismos en todo el territorio de la UE, con las correspondientes versiones en sus lenguas oficiales.

4.6.4 Similarmente, experiencias propias de otros ámbitos de acción de la UE demuestran que es posible utilizar documentos elaborados con formatos, técnicas y materiales idénticos o similares, caso del Pasaporte Europeo<sup>(4)</sup> y de los documentos de asistencia de la actual letra c) del apartado 2 del artículo 20 del TFUE; el modelo de carné de conducción de vehículos de motor y de ciclomotores, en sus distintas categorías; etc.

4.6.5 Consiguientemente, resulta plausible abogar por la implantación generalizada de documentos administrativos con formularios estándares y plurilingües, que podrían inspirarse en los modelos utilizados por la CIEC, que, entre otras ventajas, eliminarían la traducción del documento en el Estado de destino.

4.7 Ciertamente, la cooperación administrativa más estrecha y la emisión de documentos con validez en todos los Estados miembros de la UE son objetivos viables en un entorno de confianza mutua, sino de reconocimiento mutuo, y claramente deseables para facilitar el ejercicio de los mencionados derechos de ciudadanía y de los derechos económicos fundamentales de la UE. La adopción de normas europeas, plenamente aplicables en todos los Estados miembros, es una tarea institucional que encaja en el marco de competencia de la UE, y necesaria, a efectos de profundizar en el proceso de integración.

4.8 Sin embargo, la cuestión relativa a la acreditación documental del estado civil presenta unos perfiles más complejos que requieren la exploración de diversas alternativas de política legislativa.

4.8.1 Se trata de incardinar una solución común, quizás la adopción de un certificado europeo de estado civil, al hecho problemático de que, actualmente, los certificados de estado civil expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros no reconocen situaciones de la vida personal por igual, ni estas conllevan efectos plenamente exigibles en los mismos.

4.8.2 Las diversas tradiciones jurídicas, culturales y religiosas de los Estados de la Unión nutren la condición jurídica de la persona con dimensiones desiguales. Ello supone un desajuste que va desde la existencia de requisitos de capacidad que se exigen en algunos Estados como condición previa para contraer matrimonio, al reconocimiento como tal de uniones entre personas del mismo género, a la atribución del orden de los apellidos, o la atribución de género tras un cambio de sexo.

4.9 Habida cuenta de que los Estados miembros ostentan actualmente las competencias en este ámbito, de que el Tratado de Lisboa no ofrece bases específicas para impulsar acciones supranacionales de armonización legislativa sobre la cuestión, y de que tampoco ha previsto, a diferencia de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 77 del TFUE con relación a los visados y otros permisos de residencia de corta duración, una cláusula de imprevisión competencial, se impone un escrupuloso respeto del principio de subsidiariedad.

4.10 Consiguientemente, la hipotética aplicación del principio de reconocimiento mutuo mediante algún tipo de disposición normativa supranacional fundada en la previsión genérica del apartado 1 del artículo 81 del TFUE, debería contemplarse a la luz del procedimiento legislativo especial del apartado 3 del artículo 81 del TFUE con la necesaria participación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

4.10.1 En este sentido, no sería deseable realizar un detallado examen, así como una ponderación discriminatoria de las opciones jurídicas a seguir por la Unión, en función del tipo de situación de estado civil que pretenda reconocerse, dado que, probablemente, sería más factible aplicarlo a la filiación, la adopción o el orden de los apellidos de una persona, que al reconocimiento de un matrimonio.

4.10.2 Cualquiera que fuera, en suma, la opción legislativa que se impulse desde la Unión Europea, así como el tiempo que fuera necesario emplear para su adopción, conviene favorecer cuanto antes a los particulares que exigen el reconocimiento de una situación jurídica o de los efectos derivados de un certificado de estado civil, mediante la elaboración de pautas o directrices europeas vinculantes, que ayuden a las autoridades competentes de los Estados miembros a dar soluciones coherentes, ágiles y no discriminatorias en función de la nacionalidad.

4.11 Dada la inaplazable necesidad de facilitar la circulación de los documentos públicos, los Estados miembros y las Instituciones de la UE deberán apoyar las iniciativas de la Comisión para favorecer la libre circulación de documentos públicos y establecer un régimen supranacional optativo del certificado europeo de estado civil, iniciando los trabajos necesarios para elaborar una armonización de las normas de conflictos de ley, y mientras tanto, establecer el reconocimiento mutuo mediante la identificación de los requisitos mínimos que deben reunir las actas de estado civil, y el consenso sobre su presunción de validez generalizada dentro de la UE, una vez constada la legalidad de su expedición por la autoridad competente de que se trate.

<sup>(4)</sup> DO C 241 de 19.9.1981 y DO C 179 de 26.7.1982.

4.12 A los efectos de garantizar la máxima eficacia posible de las futuras medidas que se adopten por la UE sobre la libre circulación de documentos públicos, el Comité invita a la Comisión a ponderar la viabilidad de incluir en sus futuras propuestas normativas la ampliación de su ámbito de aplicación a los ciudadanos del Espacio Económico Europeo, y de los terceros Estados con los que la UE haya celebrado acuerdos de Asociación que estén en vigor (en régimen de reciprocidad con los ciudadanos de los Estados miembros) y, a los residentes de larga duración provenientes de terceros Estados que estén legalmente establecidos o domiciliados en el territorio de un Estado de la Unión.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---