

Dictamen del Comité de las Regiones — «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»

(2012/C 54/05)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- señala que los documentos de estado civil –como los certificados de nacimiento, de matrimonio y de defunción, las actas de divorcio, los cambios de nombre, etc.– son fundamentales para la identidad de una persona y sus posibilidades de participar plenamente en la vida social, económica y política;
- subraya el hecho de que los documentos públicos cumplen una función esencial a la hora de garantizar a los beneficiarios de los derechos de la UE su ejercicio efectivo;
- destaca el hecho de que la legislación sobre estado civil es competencia exclusiva de los Estados miembros y de sus entes locales y regionales, y hace hincapié en la exigencia de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el desarrollo de la política y la legislación de la UE sobre esta materia;
- comparte el amplio objetivo de la Comisión de detectar y eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos de la UE, en particular por lo que respecta a las situaciones transfronterizas y, solicita que se conceda prioridad absoluta a las necesidades de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas en este ámbito;
- coincide en que la legalización de documentos públicos entre los Estados miembros no debería ser necesario, sin embargo, habida cuenta de la poca fiabilidad y el carácter incompleto del intercambio de información sugiere que, previamente a la entrada en vigor de la legislación, podría ser necesario crear unos canales de cooperación para facilitar la autenticación de otros documentos oficiales; mientras tanto, con vistas a facilitar las gestiones con terceros países, considera que los Estados miembros deben examinar para su aprobación el programa e-APP, para la emisión y uso de la apostilla electrónica;
- considera que no se debería pasar por alto la posibilidad de crear una Oficina Europea de Estado Civil si se demostrara que es más eficiente y eficaz que la creación de una plétora de nuevas oficinas o el mantenimiento de oficinas similares en los Estados miembros;
- propone someter a consideración la introducción de una guía de mejores prácticas en los Estados miembros para facilitar la tramitación transfronteriza de la documentación relativa al estado civil.

Ponente	Patrick McGOWAN (IE/ALDE) Miembro del Consejo del Condado de Donegal y del Ente Regional de la Frontera
Texto de referencia	Libro Verde – Promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil COM(2010) 747

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

1. acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de instituir una Unión de los ciudadanos mediante la publicación de un Libro Verde que permite entablar un debate en toda la UE sobre la oportunidad de presentar propuestas legislativas sobre dos ámbitos distintos, aunque relacionados entre sí:

- (a) la libre circulación de documentos públicos mediante la supresión de la legalización de documentos entre los Estados miembros y
- (b) 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;

2. señala que estos documentos públicos incluyen distintos documentos y actas notariales, judiciales y administrativos, e incorporan documentos de estado civil que definen y representan hechos que jalonan la vida de las personas. Igualmente, añade que los documentos de estado civil –como los certificados de nacimiento, de matrimonio y de defunción, las actas de divorcio, los cambios de nombre, etc.– son fundamentales para la identidad de una persona y sus posibilidades de participar plenamente en la vida social, económica y política;

3. subraya el hecho de que los documentos públicos cumplen una función esencial a la hora de garantizar a los beneficiarios de los derechos de la UE su ejercicio efectivo. Entre estos derechos cabe mencionar la libre circulación de los ciudadanos y de los miembros de su familia, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento, la seguridad social, la libre circulación de bienes y servicios y una justicia eficaz en los ámbitos civil y mercantil. De hecho, el reconocimiento de los derechos de la UE afecta a un abanico extremadamente amplio de documentos públicos;

4. comparte el amplio objetivo de la Comisión de detectar y eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos de la UE, en particular por lo que respecta a las situaciones transfronterizas, reduciendo en general la burocracia para facilitar la cooperación transfronteriza y permitiendo a los ciudadanos extraer unos beneficios prácticos y visibles de la actual integración europea. Además, solicita que se conceda prioridad absoluta a las necesidades de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas en este ámbito;

5. hace hincapié en que la diversidad fundamental de los sistemas de estado civil (éstos pueden registrar hechos, personas y poblaciones) y los distintos procedimientos en vigor en toda la UE reflejan las disposiciones constitucionales y legislativas de sus poderes públicos, a la vez que representan sus diversos

valores sociales. Esta diversidad queda ilustrada por el hecho de que los efectos jurídicos de los documentos de estado civil difieren en función de cada Estado miembro;

6. considera que, por lo general, la tramitación en los registros de estado civil es eficiente dentro de los Estados miembros, pero los problemas surgen en gran medida cuando se trata de cuestiones transfronterizas. No obstante, señala que aproximadamente un tercio de todos los registros de estado civil en la UE revisten una dimensión transfronteriza y que, con el incremento de la movilidad, los problemas administrativos también aumentarán a la par. Un factor que complica aun más esta situación a efectos de los ciudadanos con expedientes transfronterizos es la diversidad de la legislación aplicable, puesto que cada país cuenta con sus propias normas sobre conflictos de leyes;

7. destaca el hecho de que si bien algunos documentos públicos –como las cualificaciones profesionales– podrían estar sujetas al Derecho de la UE, la legislación sobre estado civil es competencia exclusiva de los Estados miembros y de sus entes locales y regionales, y hace hincapié en la exigencia de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el desarrollo de la política y la legislación de la UE sobre esta materia;

8. subraya que las autoridades competentes para la legalización de documentos son distintas en cada Estado miembro y dentro de cada uno de ellos, con un abanico cada vez mayor de autoridades competentes que asumen las responsabilidades relacionadas con los documentos de estado civil. Estas autoridades pueden tener desde carácter judicial hasta religioso, pasando por la responsabilidad administrativa de los distintos niveles de gobierno. No obstante, señala que el nivel local y regional es el que acoge con más frecuencia el contacto entre los ciudadanos y este tipo de autoridades, con una estimación total de 80 000 oficinas de registro locales en toda la UE;

9. considera que estas cuestiones no deben someterse a una mera consideración aislada, sino que, con vistas a reforzar la coherencia, eficacia y coherencia de las acciones de la Unión, han de examinarse atendiendo a políticas más amplias de la UE como la política económica, la Agenda Digital, la política social y la política exterior;

Libre circulación de los documentos públicos

10. señala que para establecer la presunción de autenticidad de un documento público extranjero normalmente se recurre a la legalización, puesto que es posible que las autoridades de un país no estén familiarizadas con los sellos, pólizas y firmas de la autoridad emisora del documento público. No obstante, reconoce que determinados documentos públicos como pasaportes, permisos de conducir y sentencias se reconocen sin ulteriores medidas de legalización;

11. opina que la legalización cuesta tiempo, dinero y esfuerzo, y no representa de por sí una medida adecuada para evitar el fraude en el uso transfronterizo de documentos públicos. Coincide con los términos del Programa de Estocolmo en el sentido de que la UE debe utilizar de manera activa su estatus de miembro de la Conferencia de La Haya sobre el Derecho Internacional Privado para promover los correspondientes convenios –también en lo referente a la Comisión Internacional del Estado Civil–, toda vez que los Estados miembros no han adoptado hasta el momento un planteamiento de colaboración frente a los convenios sobre legalización de documentos;

12. reconoce la fragmentación que existe en la aplicación de los convenios en vigor sobre la legalización de documentos y en el mosaico de tratados bilaterales. Así, por ejemplo, el Convenio de Bruselas de 1987, por el que se eliminaba la legalización de documentos públicos entre Estados miembros, ha sido firmado por menos de la mitad de los Estados miembros de la UE, y aun son menos los que lo han ratificado y llevado a la práctica con carácter provisional;

13. comparte el punto de vista de que la legalización de documentos públicos entre Estados miembros no tiene por qué ser necesaria en una UE que se basa en la confianza mutua y, del mismo modo, considera que las demás formalidades administrativas que representan un obstáculo para la ciudadanía de la UE y el derecho de libre circulación –como es el caso del certificado de capacidad o el certificado legal– podrían pasar a ser innecesarias entre los Estados miembros;

14. sin embargo, habida cuenta de la poca fiabilidad y el carácter incompleto del intercambio de información entre las oficinas del registro civil de los Estados miembros –de hecho, algunos Estados miembros ni transmiten ni reciben información acerca de hechos relativos a un estado civil «extranjero»–, sugiere que, previamente a la entrada en vigor de la legislación, podría ser necesario facilitar la cooperación administrativa entre los registros de los Estados miembros para que, en caso de necesidad, los encargados pudieran autenticar los documentos. Del mismo modo, también podría ser necesario crear unos canales de cooperación para facilitar la autenticación de otros documentos oficiales como, por ejemplo, titulaciones académicas y actas notariales. Precisamente estas facilidades a la hora de cooperar podrían también ayudar a los funcionarios a comprobar la exactitud de los contenidos de un documento, así como su autenticidad;

15. opina, además, que se deberían someter a examen los motivos subyacentes a la renuencia a ratificar los convenios relevantes en vigor –como el de Bruselas de 1987–, al igual que se deberían examinar las experiencias de aquellos Estados miembros que han llevado a la práctica dicho convenio de manera provisional;

16. mientras tanto, con vistas a facilitar las gestiones con terceros países, considera que los Estados miembros deben examinar para su aprobación el programa e-APP⁽¹⁾, para la emisión y uso de la apostilla electrónica, junto con el registro

electrónico accesible en línea que España acaba de adoptar en Europa, en el marco del proyecto *e-APP for Europe*, con el apoyo de la Comisión Europea;

Cuestiones transfronterizas y reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil

17. destaca que la transmisión transfronteriza de la documentación relativa al estado civil representa un considerable problema para numerosos ciudadanos. En algunos Estados miembros se puede exigir la asistencia en persona a quien desee acceder a sus propios certificados de estado civil u obtener apostillas. Esta excesiva burocracia puede generar un coste considerable a personas que residen en ese momento fuera del Estado miembro en cuestión, por lo que, aun respetando los principios de subsidiariedad, propone someter a consideración la introducción de una guía de mejores prácticas en los Estados miembros para facilitar la tramitación transfronteriza de la documentación relativa al estado civil, con las precauciones adecuadas para reducir el riesgo de fraude;

18. hace hincapié en que todos los Estados miembros han desarrollado su propio acervo legislativo en materia de ciudadanía y estado civil, sobre la base de su historia, su cultura y sus sistemas político y jurídico, por lo que la introducción de grandes cambios podría tener considerables repercusiones constitucionales, legislativas y económicas para los poderes públicos de los Estados miembros, a la vez que requeriría modificaciones legales y administrativas de enorme calado en estructuras y procedimientos; del mismo modo, también podría ocasionar cambios sociales y culturales significativos a los ciudadanos y a la sociedad;

19. no obstante, reconoce que los ciudadanos de la UE y, en especial quienes residen y trabajan en «otro» Estado miembro, esperan que sus vidas no se vean complicadas de manera innecesaria por trámites burocráticos a la hora de tramitar cuestiones de carácter transfronterizo en relación con el estado civil;

20. considera poco realista el coste y la logística necesarios para impartir formación a los cerca de 125 000 encargados de registros existentes en la UE acerca de los sistemas y procedimientos de los demás Estados miembros en materia de estado civil; por tanto, subraya la necesidad de idear otras soluciones más viables para afrontar los verdaderos problemas que afrontan los ciudadanos;

21. acepta que el carácter incompleto y *ad hoc* de los contactos que mantienen en la actualidad los encargados de los registros de los Estados miembros puede ser el resultado de dificultades jurídicas, procedimentales, logísticas y, ante todo, lingüísticas. Por ello, propone que la Comisión Europea proceda a la creación de un grupo de expertos compuesto por especialistas en registros procedentes de todos los Estados miembros para que las propuestas para abordar los temas transfronterizos puedan beneficiarse de un amplio abanico de contribuciones y faciliten así un planteamiento más cooperativo en la labor que la UE lleva a cabo en los foros internacionales;

22. cree que se debe reducir la necesidad, onerosa en tiempo y dinero, de presentar traducciones, certificadas o no, de los documentos públicos gracias a un mayor uso de los formularios normalizados y la aplicación de sistemas de codificación y lectura electrónicas. Asimismo, considera que estas iniciativas podrían registrar un avance en diversos foros internacionales de carácter más general;

⁽¹⁾ En el marco del programa piloto Apostilla electrónica (e-APP), la Conferencia de La Haya sobre el Derecho Internacional Privado (HCCH) y la Asociación Nacional de Notarios de EE.UU. (NNA), junto con cualquier Estado miembro interesado (o cualquiera de sus ramas jurisdiccionales internas), están fomentando y ayudando a poner en práctica software de tecnología barata, funcional y segura para la emisión y el uso de apostillas electrónicas (*e-Apostilles*) y la creación y el funcionamiento de registros electrónicos de apostillas (*e-Registers*).

23. acepta que existe un ansia generalizada de simplificación burocrática, que no se limita a la transmisión en línea de procedimientos en papel, y esta circunstancia, acompañada por las posibilidades que brindan el almacenamiento y la transmisión de información por vía electrónica, supone un impulso y una oportunidad para la modernización y centralización de los sistemas informáticos;

24. considera que la inscripción en un lugar centralizado de todos los hechos relacionados con el estado civil de una persona es un objetivo al que deben aspirar todos aquellos Estados miembros que no proceden todavía de esa manera. Además, aun reconociendo que ello facilitará el registro de hechos relativos al estado civil de carácter «extranacional», es consciente de que esta iniciativa podría acarrear un coste significativo y plantear a las autoridades responsables consideraciones en torno a la subsidiariedad, además de no ser necesariamente viable desde un punto de vista político en todos los casos;

25. no obstante, reconoce que el registro centralizado ya existe en numerosos Estados miembros y que un punto de contacto único podría ayudar a minimizar los problemas de orden práctico que han de afrontar tanto los encargados de los registros como los ciudadanos. Además, teniendo presentes cuestiones como la disponibilidad de los registros por vía electrónica, el tamaño del país, el reparto de las responsabilidades legislativas o las cuestiones lingüísticas en cada Estado miembro, cree que estos puntos centrales de información podrían establecerse a escala regional;

26. considera necesaria una demostración de que los programas piloto creados para el intercambio electrónico de documentos sobre el estado civil pueden funcionar de manera efectiva y eficaz, y adaptarse para un uso más amplio. Asimismo, valoraría positivamente que se revisaran aquellos instrumentos electrónicos ya en funcionamiento que facilitan la cooperación entre los poderes públicos de la UE, y considera prioritario introducir salvaguardas para evitar el fraude y proteger la intimidad y los datos personales de los ciudadanos;

27. opina que, por lo que respecta a la información a los ciudadanos sobre sus derechos en la UE, se podrían reforzar los vínculos entre las fuentes de información de la Unión y los proveedores relevantes de información dentro de cada Estado miembro;

28. reconoce que la idea de un certificado europeo de estado civil armonizado es muy ambiciosa, ya que los Estados miembros adoptan conceptos muy distintos en lo que se refiere a la naturaleza, forma y contenido de un certificado de estado civil. Por ejemplo, además de las diferencias que presentan en su valor probatorio o a la hora de ser modificados, los certificados de nacimiento que se expiden en la UE pueden recoger información sobre la legitimidad y la religión del niño, o sobre el estado civil y la situación socioeconómica de los progenitores;

29. como ya se ha planteado, parece que los certificados europeos de estado civil requerirían en un primer momento el funcionamiento simultáneo de los sistemas nacionales y de la UE, algo que podría ocasionar problemas en la interpretación jurídica de la coherencia y relatividad de los distintos sistemas, al existir ya numerosas combinaciones y permutaciones de las leyes civiles, religiosas y de extranjería que deberían someterse al arbitrio de los tribunales en los Estados miembros;

30. habida cuenta de la diversidad que presentan en toda la Unión Europea las estructuras y procedimientos jurídicos y administrativos por lo que respecta al registro civil, una propuesta para reconocer automáticamente los certificados de estado civil

expedidos por otros Estados miembros podría resultar igualmente problemática, y no sería aplicable sin una modificación significativa del Derecho nacional en los Estados miembros a fin de eliminar incoherencias en cuanto al trato que se depara a los ciudadanos;

31. considera que, dadas las diferencias existentes entre los Estados miembros acerca de estas cuestiones, la Comisión Europea podría perseguir, incluso sobre la base de una cooperación reforzada, una estandarización de las cuestiones relacionadas con conflictos de leyes y jurisdiccionales en el ámbito del estado civil para lograr una mayor claridad a efectos del ciudadano;

32. sin embargo, cree que permitir a los ciudadanos elegir la ley de aplicación de uno u otro Estado miembro para los hechos relativos al estado civil podría plantear muchas dificultades: por ejemplo, una pareja que no llegara a un acuerdo sobre la jurisdicción podría «salir de compras» buscando el registro civil cuyas prácticas se acomoden mejor a sus circunstancias;

33. considera que no se debería pasar por alto la posibilidad de crear una Oficina Europea de Estado Civil si se demostrara que es más eficiente y eficaz que la creación de una pléthora de nuevas oficinas o el mantenimiento de oficinas similares en los Estados miembros. Además cree que esta oficina europea podría: a) contribuir a la adopción de un planteamiento más compacto por parte de la UE en los convenios internacionales; b) mejorar la cooperación administrativa recopilando e intercambiando mejores prácticas y experiencias en ámbitos como la compatibilidad informática, y ofreciendo asesoría a los entes nacionales acerca de cuestiones internacionales; c) servir de punto de contacto central para recibir las consultas de información de carácter transfronterizo sobre el estado civil, algo que podría beneficiar a los encargados de los registros y, naturalmente, ayudar a solucionar los persistentes problemas que sufren unos ciudadanos que esperan, de manera legítima, poder ejercer sus derechos dentro de la UE, y d) actuar eventualmente como un registro centralizado de apoyo o referencia en la UE para la documentación sobre el estado civil;

34. solicita que la legislación vigente sobre el ejercicio de los derechos de ciudadanía en la UE se trasponga y se aplique de manera más rápida al Derecho nacional y propugna una mayor colaboración de los Estados miembros, a través de su participación en las organizaciones intergubernamentales existentes, para facilitar la cooperación internacional en el ámbito del estado civil, así como una ratificación más amplia de los convenios en vigor;

35. anima a las autoridades responsables de los registros en los Estados miembros a que provean modelos –con sus respectivas traducciones– de sus documentos de estado civil en línea para que los encargados de los registros «extranjeros» puedan familiarizarse, al menos en cierta medida, con ellos. Asimismo, la Comisión Europea podría ayudar a coordinar o facilitar esta iniciativa;

36. propugna la creación por parte de la Comisión Europea de una red de funcionarios de registro y expertos consulares de todos los Estados miembros para que examinen la posibilidad de entablar una cooperación administrativa adecuada que permita eliminar las formalidades de legalización, y apoya cualquier actividad encaminada a la elaboración de propuestas sobre la armonización de las cuestiones de conflictos de leyes; no obstante, opina que las cuestiones relacionadas con el reconocimiento mutuo y los certificados europeos de estado civil deberán ser objeto de un estudio pormenorizado;

37. desearía hacer hincapié en que, si bien el Libro Verde aborda necesariamente las cuestiones desde el punto de vista de la UE-27 con una perspectiva a largo plazo; el CDR subraya que es posible recurrir a soluciones más localizadas para afrontar los problemas que padecen regularmente los ciudadanos, especialmente quienes residen en regiones fronterizas y por tanto pueden vivir una jurisdicción y trabajar en otra; a este respecto, propugna que se celebren nuevos acuerdos bilaterales y multilaterales entre los Estados miembros y terceros países, así como iniciativas a nivel subnacional similares a los proyectos para la cooperación territorial de la AECT;

38. resalta que se deben realizar evaluaciones de impacto de toda propuesta legislativa, especialmente en lo referente a sus implicaciones sociales, económicas y legislativas dentro de los Estados miembros;

39. teniendo en cuenta las responsabilidades que corresponden a los entes locales y regionales, el CDR manifiesta su deseo de participar plenamente en el debate y de poner a disposición de la Comisión Europea sus redes consultivas ⁽²⁾ con esta finalidad.

Bruselas, 14 de diciembre de 2011.

*La Presidenta
del Comité de las Regiones*
Mercedes BRESSO

⁽²⁾ La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), la Plataforma de Seguimiento Europa 2020 y la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad (que llevó a cabo una consulta sobre el Libro Verde entre el 13 de julio y el 2 de septiembre de 2011).