

Bruselas, 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

[...]

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Consejo

relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A: Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y cuáles son sus causas y consecuencias?

La Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, afirmó en su discurso sobre el estado de la Unión de 2020 que «si usted es madre o padre en un país, también lo es en todos los demás países.». Con esta declaración, la Presidenta se refirió a la necesidad de garantizar que la filiación determinada en un Estado miembro sea reconocida en todos los demás Estados miembros.

La Comisión ha tenido conocimiento a través de denuncias de ciudadanos, peticiones al Parlamento Europeo y procesos judiciales de que las familias pueden encontrar dificultades para que la filiación de sus hijos sea reconocida en situaciones transfronterizas dentro de la UE.

Las causas de los **problemas con el reconocimiento de la filiación** son: i) las normas discrepantes de los Estados miembros relativas a la determinación de la filiación en situaciones internas (normas sustantivas) y en situaciones transfronterizas (normas sobre el Derecho aplicable); ii) las normas discrepantes de los Estados miembros relativas al reconocimiento de la filiación determinada en el extranjero; y iii) la ausencia de normas sobre el reconocimiento de la filiación en los instrumentos legales de la UE y a escala internacional vigentes.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia (en los sucesivos, «TJUE») obliga a los Estados miembros a reconocer la filiación determinada en otro Estado miembro a efectos de los derechos derivados del Derecho de la Unión, en particular los derechos que el hijo o la hija disfruta en virtud del Derecho de la Unión en materia de libre circulación, incluida la Directiva 2004/38/CE. Sin embargo, en virtud de la jurisprudencia del TJUE, los Estados miembros no están actualmente obligados a reconocer la filiación del hijo o de la hija con otros fines¹. El no reconocimiento de la filiación con otros fines puede tener consecuencias negativas importantes para los hijos en situaciones transfronterizas.

Este no reconocimiento interfiere con los derechos fundamentales de los hijos, en particular el derecho a la identidad, el derecho a la no discriminación y el derecho al respeto de la vida privada y familiar. También pueden denegarse los derechos que la legislación nacional confiere a los hijos en virtud de la filiación. En consecuencia, los hijos pueden perder, en lo que respecta a uno de sus progenitores, sus derechos sucesorios, de alimentos o de custodia en otro Estado miembro, o su derecho a que cualquiera de sus progenitores actúe como representante legal en otro Estado miembro en cuestiones como escolarización, tratamientos médicos, apertura de una cuenta bancaria o gestión de su patrimonio.

El no reconocimiento de la filiación lleva a veces a las familias a iniciar un litigio para que se reconozca la filiación de su hijo o hija en otro Estado miembro. Sin embargo, estos procedimientos implican costes, plazos y cargas considerables y tienen resultados inciertos². Además, el no reconocimiento de la filiación tiene un efecto negativo en el bienestar de los hijos y sus familias. En última instancia, la falta de reconocimiento de la filiación puede disuadir a los hijos y sus familias de ejercer su derecho a la libre circulación por temor a que la filiación del hijo o la hija no sea reconocida en otro Estado miembro a todos los efectos.

¿Qué se pretende conseguir?

El **objetivo general** de la actuación de la UE sería facilitar el reconocimiento de la filiación entre los Estados miembros mediante la adopción de normas comunes a escala de la UE. Estas normas comunes tendrían por objeto alcanzar los siguientes **objetivos específicos**:

- garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los hijos en cuestiones relativas al reconocimiento de la

¹ Entre ellos se incluyen el reconocimiento de la filiación con fines regulados por el Derecho nacional, como el estatuto jurídico de las personas, los derechos sucesorios y de alimentos.

² Las *costes de los procedimientos de reconocimiento* soportados por las familias transfronterizas que se enfrentan a problemas con el reconocimiento de la filiación son, por término medio, dieciséis veces superiores a los soportados por las familias en casos no problemáticos. La duración de los procedimientos de reconocimiento también varía considerablemente en función de la complejidad del asunto, desde varias semanas y meses hasta varios años.

filiación;

- garantizar la seguridad jurídica, la previsibilidad y la continuidad de la filiación dentro de la UE;
- reducir los costes y la carga jurídica y administrativa para las familias, así como para las administraciones públicas y los tribunales de los Estados miembros en relación con los procedimientos de reconocimiento de la filiación.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos?

La propuesta se basaría en el artículo 81, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la adopción de medidas relativas al Derecho de familia con implicaciones transfronterizas.

Se han estudiado las siguientes opciones de actuación:

- **Opción 0:** Escenario de referencia
- **Opción 1:** Recomendación dirigida a los Estados miembros
- **Opción 2:** Medida legislativa: propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento de la filiación entre Estados miembros
- **Opción 3:** Medida legislativa: propuesta de Reglamento sobre el reconocimiento de la filiación entre Estados miembros (igual que la opción 2), incluida la creación de un certificado de filiación europeo facultativo.

Todas las opciones abarcarían el reconocimiento de la filiación tanto de los menores como de los adultos.

Todas las opciones, incluida la del escenario de referencia, se acompañarían de determinadas medidas no legislativas para aumentar la sensibilización, promover buenas prácticas y mejorar la cooperación entre las autoridades públicas competentes en materia de filiación.

¿Cuál es la opción preferida?

La opción preferida es la opción 3, a saber, la propuesta de un Reglamento sobre el reconocimiento de la filiación entre Estados miembros, incluida la creación de un certificado de filiación europeo facultativo.

La propuesta incluiría:

- i) normas comunes sobre la competencia internacional en materia de filiación;
- ii) normas comunes sobre el Derecho aplicable a la determinación de la filiación en situaciones transfronterizas;
- iii) normas comunes para el reconocimiento en un Estado miembro de las resoluciones judiciales en materia de filiación dictadas en otro Estado miembro y de los documentos públicos relativos a la filiación expedidos en el mismo; y
- iv) la creación de un certificado de filiación europeo facultativo.

Esta opción facilitaría considerablemente el reconocimiento de la filiación en otro Estado miembro para los hijos, que se estima que ascienden a casi 2 millones, de familias en situaciones transfronterizas, y no solo para aquellos que actualmente se enfrentan a los problemas más graves relativos al reconocimiento de la filiación. El certificado de filiación europeo se diseñaría específicamente para su uso en otro Estado miembro, reduciendo así la carga administrativa para todas las familias en situaciones transfronterizas.

La propuesta se referiría al reconocimiento de las resoluciones judiciales y los documentos públicos sobre filiación emitidos en un Estado miembro. El reconocimiento de las resoluciones judiciales y los documentos públicos en materia de filiación emitidos en un país no perteneciente a la UE seguiría rigiéndose por el Derecho nacional. La propuesta no afectaría al reconocimiento de la filiación a efectos de los derechos que el Derecho de la UE confiere a los hijos, incluida la legislación en materia de libre circulación. La propuesta tendría como consideración primordial el interés superior del menor y se aplicaría al reconocimiento de la filiación de todos los hijos, independientemente de las circunstancias de su concepción o nacimiento y de su tipo de familia.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida?

La adopción de normas comunes facilitaría el reconocimiento de la filiación y tendría un efecto positivo en la protección de los derechos de los hijos en situaciones transfronterizas. La opción 3 sería la más eficaz para abordar el problema del no reconocimiento y, por tanto, para alcanzar los objetivos estratégicos de la iniciativa.

La opción preferida tendría principalmente una **repercusión jurídica**. Garantizaría la continuidad de la filiación de los hijos en situaciones transfronterizas a todos los efectos y tendría un claro efecto positivo en la protección de los derechos fundamentales de los hijos, incluido su derecho a la identidad, a la no discriminación y a la vida privada y familiar, así como a los derechos que la legislación nacional confiere a los hijos en virtud de la filiación, como el derecho de alimentos, sucesorios o de custodia en lo que respecta a cualquiera de sus progenitores. Al ofrecer seguridad jurídica sobre el reconocimiento de la filiación en otro Estado miembro a todos los efectos, la opción preferida tendría un impacto positivo en el ejercicio del derecho a la libre circulación de los hijos y sus familias.

Por último, también tendría una **repercusión social** positiva, ya que daría lugar a que los hijos en situaciones transfronterizas fueran tratados como nacionales. También tendría una **repercusión psicológica** positiva en los hijos y sus familias, ya que disminuirían los casos de no reconocimiento de la filiación.

Mediante la adopción de normas comunes de la UE, la opción preferida **simplificaría los procedimientos**, lo que supondría un ahorro significativo en términos de costes, tiempo y carga tanto para las familias en situaciones transfronterizas como para las autoridades y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

- Con la opción preferida, los costes de los procedimientos de reconocimiento y el número de procesos judiciales para el reconocimiento de la filiación se reducirían considerablemente. Se ha calculado que los costes medios por caso de los procedimientos de reconocimiento disminuirían en un 71 %, y en un 90 % en el caso de las familias que actualmente se enfrentan a los problemas más graves relativos al reconocimiento de la filiación³.
- Por la misma razón, la opción preferida supondría un ahorro significativo en términos de costes, tiempo y carga para las autoridades y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Se calcula que los costes de los procedimientos de reconocimiento soportados por las autoridades públicas disminuirían en un 54 %.

Los efectos macroeconómicos y medioambientales de la opción preferida no serían significativos.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida?

La opción preferida no generaría ningún coste para los hijos o las familias en situaciones transfronterizas.

Los costes que la opción preferida generaría para los Estados miembros serían moderados y se verían ampliamente compensados por las mejoras de eficiencia que aportaría la opción preferida.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a escala de la UE (*subsidiariedad*) y sería esta *proporcionada*?

El problema del no reconocimiento se debe principalmente a las diferencias entre las normas de los Estados miembros en materia de filiación con implicaciones transfronterizas. Dicho problema no puede resolverse mediante la actuación independiente de los Estados miembros. Por consiguiente, los objetivos de la iniciativa se alcanzarían mejor a escala de la UE, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

La iniciativa respetaría el principio de proporcionalidad, ya que no interferiría con la competencia de los Estados miembros para adoptar el Derecho de familia sustantivo, incluida la definición de familia y la determinación de la filiación en situaciones nacionales, ni con las normas de los Estados miembros sobre el reconocimiento de matrimonios o uniones registradas que se hayan celebrado en el extranjero.

³ De una media estimada de 5 856 EUR a 578 EUR por asunto para las familias que actualmente se enfrentan a los problemas más graves relativos al reconocimiento de la filiación.