

Reconocimiento jurídico transfronterizo de la filiación en la UE¹

RESUMEN

Este estudio, encargado por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo a solicitud de la Comisión de Peticiones, tiene por objeto analizar la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre el reconocimiento de la filiación en la Unión. El estudio examina el problema de la falta de reconocimiento de la filiación entre Estados miembros y sus causas, el marco jurídico actual y las soluciones (parciales) planteadas para este problema, el contexto de la propuesta de la Comisión y su texto. También ofrece una evaluación crítica del Reglamento propuesto y formula recomendaciones de actuación para su mejora.

El presente estudio examina la **propuesta de Reglamento de la Comisión sobre el reconocimiento transfronterizo de la filiación en la Unión**, cuyo objetivo es facilitar el reconocimiento de la filiación en la Unión mediante la armonización de las normas de Derecho internacional privado de los Estados miembros relativas al establecimiento y el reconocimiento de la filiación en situaciones transfronterizas.

El problema de la falta de reconocimiento de la filiación en la Unión se deriva de la existencia en los Estados miembros de **diferentes normas sustantivas de Derecho de familia** en materia de filiación, combinada con el hecho de que cada Estado miembro tiene **diferentes normas de Derecho internacional privado para el establecimiento y el reconocimiento de la filiación en situaciones transfronterizas**. Los Estados miembros también tienen **diferentes normas de Derecho internacional privado** en relación con el **reconocimiento de la filiación ya establecida en el extranjero y, por tanto, algunos Estados miembros reconocerán automáticamente dicha filiación, mientras que otros no lo harán**.

En la actualidad, el Derecho de la Unión no ofrece una solución integral al problema de la falta de reconocimiento de la filiación. En su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2020, la presidenta de la Comisión declaró que si alguien «es madre o padre en un país, también lo es en todos los demás países» y declaró que impulsaría el reconocimiento mutuo de las relaciones familiares en la Unión. Los trabajos sobre la propuesta de Reglamento comenzaron poco después, en febrero de 2021, y la propuesta se adoptó el 7 de diciembre de 2022.

El Reglamento propuesto prevé:

- la adopción de normas comunes para la determinación de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros **competentes** en asuntos relacionados con el establecimiento de la filiación en situaciones transfronterizas;
- la adopción de normas comunes para la determinación de la **legislación aplicable** para el establecimiento de la filiación en situaciones transfronterizas;

¹ Estudio completo en inglés: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749451/IPOL_STU\(2023\)746632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/749451/IPOL_STU(2023)746632_EN.pdf)



- c) una obligación de **reconocimiento mutuo** de la filiación establecida en un Estado miembro;
- d) la creación de un **certificado de filiación europeo**, que pueda ser expedido por el Estado miembro en el que se establece la filiación y que pueda utilizarse para demostrar la filiación en todos los demás Estados miembros.

El Reglamento propuesto es un paso muy positivo hacia una solución completa de la Unión al problema de la falta de reconocimiento de la filiación en la Unión, en situaciones que presentan un elemento transfronterizo. **Aumentará la seguridad jurídica y ahorrará tiempo y costes, tanto para las familias** cuya situación presenta un elemento transfronterizo como para las **autoridades** judiciales y administrativas de los Estados miembros que participan en los procedimientos para el establecimiento y el reconocimiento de la filiación. La seguridad jurídica y la previsibilidad se reforzarán aún más mediante la introducción del certificado de filiación europeo. El objetivo central de la propuesta de Reglamento es **proteger los derechos del menor**, lo que se refleja, entre otras cosas, en el hecho de que se trata de un instrumento inclusivo y centrado en el menor que cubre la situación de *todo menor* cuya filiación haya sido establecida en un Estado miembro y, por tanto, protege sus derechos. Si entra en vigor, resolverá muchos de los problemas y dificultades a los que se enfrentan las familias en un contexto transfronterizo.

Sin embargo, hay una serie de **lagunas en la protección** que persistirán incluso si el Reglamento propuesto entra en vigor: el instrumento **no se aplicará a Dinamarca** y **no está claro si Irlanda optará por adherirse** y obligarse por él; tiene un **alcance territorial limitado**, ya que excluye todas las situaciones en las que la filiación está establecida en un tercer país; **no incluye salvaguardias para proteger el derecho del menor a conocer su origen**; e incluye una **excepción de orden público** que los Estados miembros pueden aprovechar para eludir las obligaciones que les impone el instrumento. No obstante, el **mayor reto** será garantizar que la propuesta entre, de hecho, en vigor: obtener la **aprobación unánime** de la propuesta de todos los Estados miembros en el Consejo, tal como exige la base jurídica elegida (artículo 81, apartado 3, del TFUE), plantea un arduo camino que podría ser imposible recorrer hasta el final.

En consecuencia, como respuesta a las lagunas y retos mencionados, el estudio formula las siguientes **recomendaciones** en relación con la propuesta:

- 1) **La Comisión debe publicar directrices** sobre la aplicación y el cumplimiento del Reglamento propuesto. Estas directrices deben redactarse en un lenguaje sencillo para que el instrumento sea más accesible para las familias y, en general, para el público sin conocimientos jurídicos especiales.
- 2) Los jueces nacionales, los funcionarios y los profesionales del Derecho deben recibir **formación** para poder interpretar y aplicar el Reglamento propuesto de manera uniforme.
- 3) En caso de duda sobre la interpretación de una disposición del Reglamento propuesto, los jueces nacionales deben utilizar el **mecanismo de decisión prejudicial para obtener una interpretación preceptiva del TJUE**, que será de aplicación uniforme en todos los Estados miembros.
- 4) **Las instituciones de la Unión no deben modificar el instrumento para excluir de su ámbito de aplicación a los niños nacidos por gestación de sustitución.** Ello obedece a dos razones: En primer lugar, dado que el objetivo del Reglamento propuesto es proteger y respetar los derechos fundamentales y el interés superior del menor, sería difícil justificar que se excluya de su protección a los niños nacidos por gestación de sustitución, lo que **constituiría una discriminación por razón de nacimiento contraria al artículo 21 de la Carta**. En segundo lugar, como Estados signatarios del CEDH, todos **los Estados miembros de la Unión ya están obligados por la jurisprudencia del TEDH** a reconocer, en determinadas circunstancias, **la filiación de los niños nacidos por gestación de sustitución establecida en otro país**.
- 5) La Comisión y los Estados miembros deben trabajar juntos para convencer a **Irlanda** de que **opte** por la adopción y aplicación de la medida y de que acepte obligarse por ella.

- 6) A la propuesta de Reglamento **debe añadirse una disposición** que establezca que, en todos los procedimientos relativos al establecimiento y el reconocimiento de la filiación que entren en el ámbito de aplicación de este instrumento, debe **protegerse**, en la medida de lo posible, **el derecho del menor a conocer su origen**.
- 7) La Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, debe velar por que la **excepción de orden público** establecida en la propuesta de Reglamento **se interprete de manera restrictiva** y los **Estados miembros** puedan **basarse en ella con carácter excepcional**, solo cuando exista un peligro real para el orden público y cuando ello sea proporcionado y no constituya una violación de los derechos fundamentales ni contravenga el interés superior del menor. **La Comisión también debe tener en cuenta los requisitos anteriores** en las directrices que debe publicar de conformidad con la Recomendación 1.
- 8) **La Comisión debe considerar la posibilidad de ampliar el ámbito territorial de aplicación del Reglamento propuesto a las situaciones en las que la filiación se haya establecido en un tercer Estado**, por dos razones. En primer lugar, dado que el objetivo del Reglamento propuesto es proteger y respetar los derechos fundamentales y el interés superior del menor, será difícil justificar la exclusión de esa protección de *algunos* menores, en concreto los menores que hayan nacido en un tercer Estado en el que se haya establecido su filiación, ya que **dicha exclusión constituiría una discriminación por razón de nacimiento contraria al artículo 21 de la Carta**. En segundo lugar, como Estados signatarios del CEDH, todos **los Estados miembros de la Unión ya están obligados por el artículo 8 del CEDH, tal como lo interpreta el TEDH en su jurisprudencia, a reconocer la filiación de los menores (nacidos por gestación de sustitución y adoptados) tal como se haya establecido en cualquier país (incluso en un tercer país)**.
- 9) Debido al requisito de unanimidad en el Consejo establecido en la base jurídica elegida por la Comisión, las instituciones de la Unión deben trabajar intensamente para **convencer a todos los Estados miembros de que aprueben en el Consejo la propuesta (al menos) tal como está**.

Además de las recomendaciones anteriores, se formulan las siguientes recomendaciones para mejorar el reconocimiento transfronterizo de la filiación en el **marco jurídico actual**:

- 10) Si **Bulgaria** sigue incumpliendo la sentencia del TJUE en el asunto V.M.A., **la Comisión debe adoptar medidas de ejecución** contra dicho Estado miembro con arreglo al artículo 258 del TFUE. La Comisión debería averiguar también si **los otros veintiséis Estados miembros** cumplen con la sentencia y adoptar medidas de ejecución contra los que no lo hagan.
- 11) La Comisión debe publicar una **Comunicación** que aclare que, en las situaciones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, todos los Estados miembros deben **garantizar la continuidad jurídica de la filiación** de un menor, ya esté establecida en un Estado miembro o en un tercer país, al menos en todas las circunstancias en las que, según la jurisprudencia del TEDH, así lo exija el **CEDH**.

Exención de responsabilidad y derechos de autor. Las opiniones expuestas son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al Parlamento Europeo y se le envíe un ejemplar de la publicación. © Unión Europea, 2023.

Autora externa:

Alina TRYFONIDOU, profesora de Derecho Europeo, Universidad Neapolis de Pafos (Chipre)

Administrador responsable de la investigación: Ottavio MARZOCCHI

Asistente de edición: Sybille PECSTEEN de BUYTSWERVE

Contacto: poldep-citizens@europarl.europa.eu

El presente documento se encuentra disponible en Internet en: <https://www.europarl.europa.eu/committees/es/supporting-analyses/sa-highlights>

PE 746.632

IP/C/PETI/IC/2022-092

Versión impresa ISBN 978-92-848-0711-6 | doi: 10.2861/5791 | QA-03-23-197-ES-C
PDF ISBN 978-92-848-0680-5 | doi: 10.2861/578470 | QA-03-23-197-ES-N