

LA ACEPTACIÓN DE DOCUMENTOS PÚBLICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Manuel MEDINA ORTEGA *

SUMARIO: I. La propuesta legislativa de la Comisión. II. La supresión de los trámites de legalización y apostilla. III. El mantenimiento de las normas nacionales vigentes. IV. Aceptación, reconocimiento, verificación de la autenticidad y autenticación. V. El concepto de documento público en el Derecho de la Unión Europea. VI. Efectos de la aceptación de documentos. VII. Los obstáculos al reconocimiento de documentos públicos extranjeros como forma de protección contra el fraude. VIII. Los peligros para la seguridad jurídica que se derivan de la ambigüedad terminológica. IX. Autenticidad y efectos probatorios de los documentos públicos aceptados. X. Los límites a la aceptación de documentos públicos extranjeros. XI. Conclusiones.

RESUMEN: En febrero de 2014 el Parlamento Europeo adoptó en primera lectura su posición sobre la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión en 2013 sobre la aceptación de documentos públicos. El procedimiento de codecisión puede concluir durante la actual legislatura, 2014–2019, si el Parlamento y el Consejo llegan a un acuerdo. Las enmiendas aprobadas por el Parlamento en primera lectura no facilitan tal acuerdo, al ampliar el número de documentos exentos de los requisitos de legalización y apostilla. Tanto la propuesta de la Comisión como las enmiendas del Parlamento, dirigidas a facilitar la aceptación de documentos, plantean dificultades a los sistemas jurídicos basados en el notariado latino-germánico. Reducen las garantías que proporciona el actual sistema de requisitos documentales estrictos. Aunque los textos propuestos no establecen un reconocimiento automático y pleno de los documentos, su combinación con los convenios internacionales, reglamentos de la Unión y normas de los Estados miembros ya existentes pueden hacer que la aceptación tenga más efectos de los previsibles.

PALABRAS CLAVE: DOCUMENTOS PÚBLICOS – LEGALIZACIÓN – APOSTILLA – ACEPTACIÓN – SEGURIDAD JURÍDICA.

ABSTRACT: On February 2014 the European Parliament adopted in first reading its amendments to the draft Regulation on the Acceptance of Public Documents submitted by the Commission in 2013. The co-decision procedure could be completed during the new legislative period 2014–2019, provided that Parliament and Council may agree on the draft Regulation. The amendments adopted by the European Parliament in the first reading will not facilitate such an agreement, because they enlarge the

* Doctor en Derecho, Catedrático jubilado de Derecho internacional y Relaciones internacionales. Profesor honorífico, Universidad Complutense, Madrid.

number of documents exempted from the requirements of legalization and “apostille”. Both the Commission proposals and the amendments introduced by Parliament, purporting to facilitate the acceptance of documents, raise problems for the legal systems based on the Latin–German public notaries. They reduce the guaranties provided by the present system of strict documentary requirements. Although the texts submitted do not establish full and automatic recognition of documents, they may carry acceptance farther than it may be foreseen if they are put in the context of already existing international conventions, EU regulations and national legal rules.

KEYWORDS: PUBLIC DOCUMENTS – LEGALIZATION – APOSTILLE – ACCEPTANCE – LEGAL SECURITY.

I. La propuesta legislativa de la Comisión

El 24 abril 2013, la Comisión de la UE remitió al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Reglamento “por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos y de las empresas, simplificando la aceptación de determinados documentos públicos en la UE y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012”¹. La propuesta de Reglamento se presentó en el contexto del desarrollo del Programa de Estocolmo de 2009 sobre “Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano”². El Plan de acción para la puesta en práctica de este Programa contemplaba la adopción de una propuesta legislativa que permitiera prescindir de los trámites de legalización de los documentos públicos entre Estados miembros³. El Parlamento Europeo adoptó una resolución el 25 noviembre 2009 que pedía “un sistema europeo único y autónomo relativo a ... la supresión de los requisitos de legalización de documentos”⁴. En su Informe sobre la Ciudadanía de la UE, de 2010, la Comisión confirmó su compromiso de facilitar la libre circulación de documentos públicos dentro de la UE⁵ y el 12 diciembre de ese mismo año, aprobó un Libro Verde titulado “Menos trámites para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los certificados del estado civil”⁶.

El núcleo de la propuesta de Reglamento consistía en “la dispensa de la legalización o trámite similar y la simplificación de otros trámites relativos a la aceptación de determinados documentos públicos expedidos por las autoridades de los Estados miembros” (art. 1, párr. 1º). Como indicaba el enunciado de la propuesta, esa dispensa de legalización no se aplicaría a todos los documentos públicos, sino, en los términos del art. 3, ap. 1, a ciertos documentos, “expedidos

¹ COM(2013) 228 final.

² DO C 115 de 5. 2010, pp. 1 ss.

³ COM(2010) 171 final.

⁴ Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo”, P7_TA(2009)90 punto 95.

⁵ COM(2010) 603 final.

⁶ COM(2010) 747 final.