

Circulación de documentos en la Unión Europea y libre circulación de personas a debate

Circulation of documents in the European Union and free movement of people under debate

GLORIA ESTEBAN DE LA ROSA

Catedrática de Derecho internacional privado

Universidad de Jaén

ORCID: 0000-0003-1699-7493

Recibido: 07.11.2025 / Aceptado: 14.01.2026

DOI: 10.20318/cdt.2026.10270

Resumen: La evolución que ha experimentado el derecho de los ciudadanos europeos a la libre circulación de personas tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y, en especial, tras algunas decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha de ser analizada también desde el punto de vista de su incidencia en la circulación de documentos. En especial, de los que acreditan los datos y las relaciones o situaciones personales. En el momento actual, el citado derecho permite la circulación de los documentos en la Unión Europea, sin ningún tipo de trabas ni obstáculos, salvo que su contenido sea incompatible con el orden público.

Palabras clave: documentos, circulación de documentos, libre circulación de personas, Unión Europea, circunstancias personales, ciudadanos europeos.

Abstract: The evolution of the right of European citizens to free movement of persons following the entry into force of the Treaty of Amsterdam, and especially following certain decisions of the Court of Justice of the European Union, must also be analyzed from the perspective of its impact on the circulation of documents. This is particularly true for documents that certify personal data or personal relationships or circumstances. Currently, this right allows the free circulation of documents within the European Union without any impediments or obstacles, unless their content is incompatible with public policy.

Keywords: documents, circulation of documents, free movement of persons, European Union, personal circumstances, European citizens

Sumario: I. Introducción. II. Libertad de circulación de personas y presentación de documentos. 1. Hacia la simplificación de la vida del ciudadano móvil en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. 2. El Reglamento 2016/1191, de 6 de julio. C) El TJUE y la plena circulación de documentos. III. Noción de circulación en el actual Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. 1. Del reconocimiento a la circulación de documentos. 2. En particular, las certificaciones registrales. IV. ¿Reconocimiento funcional versus principio de efectividad? 1. ¿En qué consiste el reconocimiento funcional? 2. El principio de efectividad. V. Conclusiones.

I. Introducción

1. La comunitarización de la cooperación judicial civil transfronteriza (en adelante, CJC), tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (TA)¹ y del posterior Tratado de Lisboa (en adelante, TL)², conforme al actual art. 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), no sólo ha implicado importantes cambios en las fuentes del sistema de DIPr, sino también en su configuración³.

En particular, el nuevo DIPr europeo se caracteriza por haber mitigado la idea de reconocimiento (recíproco o automático, esto es, sin procedimiento o controles de la decisión o del documento extranjero en destino), que está siendo sustituida por otra, la circulación de todo tipo de decisiones y documentos, a medida que se va poniendo en práctica el criterio del “reconocimiento mutuo” (control en origen)⁴.

2. La diferencia entre estas dos nociones, circulación y reconocimiento, está adquiriendo cada vez más importancia, porque no sólo está presente en relación con la nueva normativa europea, sino que también se emplea con frecuencia en la práctica, en especial, a raíz de determinados pronunciamientos del TJUE, en los que queda claro que no es lo mismo ampliar el derecho a la libre circulación de los nacionales de la UE (esto es, hacerlo lo más efectivo posible), que permitir que determinadas circunstancias personales o familiares consten en un Registro civil (en adelante, RC) de un Estado parte cuando han sido adquiridas o modificadas en otro⁵.

En todo caso, no significa lo mismo la circulación de las circunstancias de estado civil de los ciudadanos (o de los nacionales de terceros Estados, llegado el caso), que su reconocimiento de pleno Derecho, como indica el TJUE (as. Pancharevo, C-490/20, de 14 de diciembre de 2021, entre otros)⁶. El segundo concepto alude a los aspectos relativos al ejercicio de los derechos por los particulares, en concreto, los que tienen relación con su vida cotidiana y, en especial, con sus situaciones personales y familiares. El reciente as. Trojan (2025), entre otros, es un buen ejemplo de este supuesto⁷.

¹ El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos se publicó en el *DOCE* Serie C nº 340, de 10 de noviembre de 1997 y en el *BOE* nº 109, de 7 de mayo de 1999.

² *DOUE*, Serie C, nº 306/57, de 17 de diciembre de 2007. El texto consolidado del TL está publicado en el *DOUE*, de 9 de mayo de 2008.

³ El citado art. 81 del TFUE dispone que: “la Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza basada en el principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales”.

⁴ Como señala la doctrina, “las decisiones judiciales extranjeras están desprovistas de eficacia fuera del ámbito de la jurisdicción en que fueron dictadas, al ser actos de una jurisdicción extranjera. Esto explica que su eficacia se condicione en el Estado requerido a una serie de requisitos formales y sustantivos de distinta intensidad según que el litigio principal y su reconocimiento se susciten dentro o fuera de un ámbito de integración” (véase, M. GUZMÁN ZAPATER, “Un elemento federalizador para Europa: el reconocimiento mutuo en el ámbito del reconocimiento de decisiones judiciales”, *RDCE*, nº 10, 2001, p. 426).

⁵ Puede ser el caso del nombre o de los apellidos de una persona, que han sido modificados tras el nacimiento por razón de un cambio de sexo, p.ej.

⁶ El primero se refiere a la libre circulación de personas y a la efectividad de su ejercicio. En concreto, el cdo. 57 del as. Pancharevo señala que: “tal obligación no supone que el Estado miembro del que es nacional la menor contemple en su Derecho nacional la parentalidad de personas del mismo sexo ni que reconozca, con fines distintos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a la menor, el vínculo de filiación entre ella y las personas mencionadas como progenitoras en el certificado de nacimiento emitido por las autoridades del Estado miembro de acogida (Sent. Coman, apdos. 45 y 46)” (Sent. de 14 de diciembre de 2021, as. 490/20). De ahí, que un sector doctrinal emplee la idea de “reconocimiento funcional” para explicar la forma en la que procede el Alto Tribunal para dar respuesta al caso, sobre la que se volverá *infra*. Véase, J. MEEUSEN, “Functional recognition of same-sex parenthood for the benefits of mobile Union citizens- Brief comments on the CJEU’s Pancharevo judgement”, <https://gedip-egpil.eu/> (consultado el 6 de julio de 2025).

⁷ Cabe referirse al reciente y relevante as. Jakub Cupriak-Trojan y Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki, resuelto por el TJUE, por Sent. de 25 de noviembre de 2025. Se trataba de una pareja homosexual, de nacionalidad polaca, que había contraído matrimonio en Alemania. El hecho de que no se hubiese permitido el acceso (transcripción) al Registro Civil polaco del matrimonio estaba impidiendo que la pareja tuviese la consideración de marital a los efectos del desarrollo de su vida profesional, familiar y personal con arreglo a este estatus en su Estado de origen (Polonia), con los inconvenientes que esta situación les estaba ocasionando (cdos. 50-52). Considera el TJUE que tal falta de transcripción del matrimonio en el RC polaco es incompatible con el derecho a la libre circulación, no existiendo razones de interés general ni de orden público

Por tanto, se trata de dos nociones, circulación y reconocimiento, que es necesario diferenciar y clarificar para entender en qué casos cabe emplear cada una de ellas y qué significan, en especial, cuando está en juego el derecho a la libre circulación de los nacionales de la UE, debiendo también aclarar el significado de la idea de “reconocimiento funcional”, que emplea la doctrina (véase *infra*).

3. Por otro lado, el tratamiento del derecho a la libre circulación de personas es indisociable del tema de los efectos de los documentos, que acreditan determinado estado civil o circunstancias personales o familiares del ciudadano europeo. De ahí que sea necesario referirse al modo de circulación de los documentos en la UE en orden a hacer efectivo dicho derecho. Y, en concreto, a la noción misma de circulación, que se relaciona, sin duda, con los objetivos o propósitos que trata de conseguir la UE a través de la creación del actual espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante, ELSJ), como se verá *infra*.

4. La cuestión se centra, en particular, en los “efectos de los documentos” (empleando una terminología conocida en el ámbito del clásico DIPr) en relación con la posibilidad de alegar las circunstancias personales o familiares que constatan ante las AAPP de otro Estado parte, ante un Registro civil, para la obtención de una certificación o la expedición de un documento (p.ej., de identidad)⁸. De hecho, podría producirse una disociación entre la circulación de documentos y el reconocimiento de su contenido, de forma que sea posible la primera, pero no tenga lugar el segundo⁹. Podría afirmarse –en un principio– que cuando se habla de la circulación, el efecto que despliega el documento es probatorio, mientras que cuando se trata del reconocimiento (de su contenido) estamos en presencia de otro tipo de efecto, p.ej., constitutivo, declarativo o registral.

Sin embargo, no es ésta la diferencia entre estas dos nociones. Cuando el documento circula con efectos probatorios, también despliega un efecto legitimador ante las administraciones públicas (en adelante, AAPP), para el acceso a prestaciones sociales o el ejercicio de acciones judiciales, derivado del documento público otorgado por una autoridad de otro Estado parte, que acredita una circunstancia habilitante, generalmente, sobre el estado civil, para obtener una prestación o un derecho (tal y como se desprende del as. Dafeki)¹⁰. P.ej., es posible emplear ese documento para presentarse como elector o elegible en elecciones municipales en otro Estado miembro de residencia del candidato nacional de la UE (véase *infra*).

5. Por otro lado, la circulación del documento en determinados casos, como sucede con el Certificado Sucesorio Europeo (en adelante, CSE), se hace a todos los efectos (véase *infra*). De ahí que –pueda avanzarse que– la expresión “reconocimiento funcional” para explicar la técnica que emplea el TJUE en determinados asuntos (entre ellos, Pancharevo y Coman) no parece acertada¹¹. En su lugar, cabría considerar la idea de que el documento que circula en la UE (cuando está en juego el derecho que reconoce el art. 21 del TFUE) despliega efectos más o menos limitados. O, dicho de otra forma, cabe referirse a una suerte de “circulación limitada” del documento en determinadas situaciones (como se verá *infra*).

6. En todo caso, la jurisprudencia del TJUE en el ámbito de las libertades tiene cierta autonomía en el nuevo DIPr europeo, que también puede apreciarse cuando se trata de la circulación de do-

admisibles –desde el punto de vista del Alto Tribunal– para impedirlo, a pesar de no estar permitido el matrimonio entre personas del mismo sexo en Polonia.

⁸ Para el tema de los efectos de las decisiones extranjeras y documentos véase ampliamente, F. GARAU SOBRINO, *Los efectos de las resoluciones extranjeras en España*, Tecnos, Madrid, 1992.

⁹ Puede citarse como ejemplo el art. 2, 4º del Reglamento 2016/1191, de 6 de julio de 2016, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento 1024/2012, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 16 de febrero de 2019 (*DOCE* L nº 200, de 26 de julio de 2016). Señala que el documento circula a efectos probatorios, pero no se reconoce su contenido.

¹⁰ Véase, P. JIMÉNEZ BLANCO, “La movilidad transfronteriza de matrimonios entre personas del mismo sexo: la UE da un paso. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de junio de 2018, as. C-678/18, Coman”, *La Ley Unión Europea*, nº 61, de 31 de julio de 2018, p. 29.

¹¹ Véase, entre otros, J. MEEUSEN, “Functional recognition of same-sex parenthood for the benefits of mobile Union citizens- Brief comments on the CJEU’s Pancharevo judgement”, <https://gedip-egpil.eu/> (6 de julio de 2025).

cumentos¹². El Alto Tribunal ha construido criterios específicos, con la finalidad de simplificar la vida del ciudadano móvil (como se verá *infra*). De ahí que tenga pleno sentido referirse a la circulación de documentos en la UE cuando está en juego la libre circulación de personas, como un tema a debate.

II. Libertad de circulación de personas y presentación de documentos

1. Hacia la simplificación de la vida del ciudadano móvil en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

7. Como es sabido, el TA y el posterior TL han situado al ciudadano en el eje en torno al cual gravita la construcción europea, que ha pasado de ser una estructura pensada para el *homo oeconomicus* a convertirse en una zona en la que se suprimen todas las trabas que hacen más compleja la vida del nacional de la UE¹³. En el ELSJ, que se ofrece al ciudadano, tiene que hacerse realidad la libre circulación de personas en condiciones aceptables de seguridad jurídica y política¹⁴.

8. En la actualidad, dicha libertad no consiste ya sólo en la posibilidad de que los nacionales de la UE puedan desplazarse sin obstáculos, sino que se ha transformado en la idea de “protección del ciudadano”¹⁵. En concreto, la Comisión enfatiza el hecho de que se siente la necesidad de una ciudadanía más efectiva en la práctica, “*dadas las dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos en su vida cotidiana, especialmente en situaciones transfronterizas*”¹⁶.

Sin duda, entre estas dificultades se encuentra la presentación de documentos y la cuestión de sus efectos en otro Estado parte. Trátese de documentos de identidad, que acrediten el nombre y apellidos, el género de una persona, su relación de parentesco, su filiación, etc. Es necesario que los ciudadanos tengan la idea de que dicha zona europea presenta ventajas y, en concreto, está pensada para favorecer su vida transfronteriza¹⁷.

¹² La citada autonomía se refiere a la existencia de criterios y reglas específicas, que está construyendo el TJUE siempre que está en juego la libre circulación de personas y que están alterando o modulando las reglas generales que se aplican a día de hoy de acuerdo con los instrumentos de origen europeo que se refieren a la cooperación judicial civil o que inciden en la libre circulación de personas, como es el caso del Reglamento 2016/1191, que se analiza *infra*. Esta jurisprudencia también integra y forma parte del nuevo DIPr europeo, en la medida en que se ocupa de dar respuesta a las situaciones entre particulares (nacionales de la UE) que tienen lugar en el espacio transfronterizo que constituye en la actualidad el ELSJ. Véase extensamente, G. ESTEBAN DE LA ROSA, *Derecho internacional privado y nueva noción de circulación de decisiones y documentos (circulación del estado civil en la Unión Europea)*, Colex, Madrid, 2025.

¹³ Es una zona de libertad, seguridad y justicia orientada hacia la resolución de las cuestiones que se le suscitan al ciudadano en su vida diaria en sus relaciones o situaciones transfronterizas. Se trata, en particular, de agilizar y mejorar su vida transfronteriza (ciudadanos móviles). Véase, *Informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la UE de 2020*. “La capacitación de los ciudadanos y la protección de sus derechos”, de 15 de diciembre de 2020 (COM/2020/730 final, p. 13).

¹⁴ La libre circulación de los nacionales de la UE ha sido reforzada en dicho espacio, porque, ahora, ha de ser garantizada (art. 3, 2º del TUE). Y para su mayor realización como personas, dada la importancia que han adquirido los derechos humanos en su interior, en particular, tras la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE por el TL.

¹⁵ De ahí la importancia que ha cobrado el desarrollo de una política en el ámbito de la CJC. Dicha política tiene como objetivo permitir que los nacionales de la UE no vean limitada su vida transfronteriza, en especial, en lo relacionado con sus circunstancias personales, familiares y profesionales, por el sólo hecho de que no se admita en otro Estado parte el nombre (p.ej.) que esta persona ya tiene registrado en otro Estado parte.

¹⁶ Véase, Comisión: “*Informe sobre la ciudadanía de la Unión Europea de 2010. La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea*”, Bruselas, 27 de octubre de 2010, *Documentos COM* (2010) 603, final, p. 3. El Informe del Parlamento Europeo sobre “*Los problemas y perspectivas de la ciudadanía europea*”, de 20 de marzo de 2009, presenta de forma detallada los obstáculos que siguen existiendo al ejercicio transfronterizo de los derechos (*ibid.*, p. 3).

¹⁷ Véase, entre otras, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones”, de 2 de junio de 2004. En concreto, indica: “*al permitirles reivindicar sus derechos en la Unión, el desarrollo de la cooperación judicial en el ámbito civil seguirá aportando mejoras tangibles en la vida cotidiana de los ciudadanos y de las empresas. Una de las prioridades deberá consistir en continuar y profundizar los trabajos previstos en el programa de reconocimiento mutuo. Los esfuerzos deberán concentrarse en los ámbitos en los que todavía no existen normas comunitarias de reconocimiento mutuo (como, por ejemplo, consecuencias patrimoniales de la separación de parejas, casadas o no, o sucesiones y testamentos). Además, es posible que resulten necesarios nuevos*

9. Recuérdesse, entre otros (a título de ejemplo), el conocido as. Eftalia Dafeki (C-336/94), resuelto por el Alto Tribunal en 1997¹⁸. Señala que: “*las instituciones nacionales competentes en materia de Seguridad social y los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro están obligados a respetar las certificaciones y documentos análogos relativos al estado civil de las personas que emanen de las autoridades competentes de los demás Estados miembros, a menos que existan indicios concretos, referidos al caso de que se trate, que hagan dudar seriamente de su exactitud*”¹⁹.

10. Esto es, el Alto Tribunal considera que el principio del reconocimiento mutuo se extiende a los documentos de estado civil de los otros Estados parte, que se benefician de una presunción de regularidad, al menos, cuando de ellos depende el acceso a una prestación de la Seguridad social²⁰. Y ello, porque: “*no es posible ejercer los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores sin presentar documentos relativos al estado civil de las personas, que generalmente son expedidos por el Estado de origen del trabajador*” (marg. 19)²¹. También cabe referirse a un asunto anterior en el que el TJUE se pronuncia sobre el valor de las certificaciones (As. Bouchara, de 11 de mayo de 1989).

11. Son ya muchas las ocasiones en las que el Alto Tribunal ha seguido insistiendo en la necesidad de liberalizar la circulación de documentos. En todo caso, el Alto Tribunal lo ha expresado de una forma muy clara, al indicar que los nacionales de la UE tienen que presentarse ante autoridades de Estados parte en muchas ocasiones, para acreditar determinadas circunstancias personales o familiares, lo que es una tarea engorrosa y, en ocasiones, dificulta mucho dicha movilidad, existiendo, además, un importante riesgo de confusión sobre los datos personales del individuo.

Es lo que trata de impedir el TJUE con su jurisprudencia sobre cambio de nombre, cambio de nombre y/o apellidos (y de la identidad sexual), como cabe apreciar claramente en el as. Grünkin-Paul

instrumentos de reconocimiento mutuo que no figuraban en el programa inicial. La simplificación del reconocimiento de diversos tipos de documentos será cada vez más importante. En algunos ámbitos como, por ejemplo, el sucesorio, los problemas prácticos de los ciudadanos están a menudo más vinculados a este tipo de cuestiones que al problema tradicional del reconocimiento de las decisiones judiciales. Además, quizás sea conveniente a la larga facilitar el reconocimiento mutuo en otros ámbitos como, por ejemplo, el estatuto civil de las personas, las relaciones familiares o civiles entre personas físicas (asociaciones) o la filiación” (Documentos COM, 401 final, p. 13).

¹⁸ Se trataba de certificaciones del RC expedidas en un Estado parte (Grecia) que se aportaron por la interesada en otro Estado parte (Alemania). En concreto, la Sra. Dafeki, de nacionalidad griega, había solicitado la jubilación anticipada prevista para las mujeres mayores de 60 años por la normativa alemana. Sin embargo, su fecha de nacimiento había sido rectificada y, conforme a lo que disponía el art. 66 de la Ley alemana, los documentos relativos al estado civil de las personas tienen el mismo valor que los libros del RC, pero sólo se aplica a los documentos alemanes. Por tanto, las certificaciones extranjeras no disfrutaban de la presunción de exactitud, de forma que el tribunal al que se ha sometido el asunto procede al examen de los documentos que se le presentan según la regla de la libre apreciación de las pruebas. En este marco, hay una regla jurisprudencial, que establece una presunción, conforme a la cual, en caso de conflicto entre varios documentos sucesivos prevalece el cronológicamente más próximo, si no existen otras pruebas suficientes. Y, por tanto, en este caso prevalece la primera certificación en extracto de la inscripción de nacimiento y la Sra. E. Dafeki no tiene derecho aún al cobro de la prestación por jubilación. Hay que señalar que el Gobierno alemán alega que son muchos los casos en los que los nacionales griegos aportan certificaciones rectificativas de los datos de nacimiento, con la finalidad de poder acceder a la prestación por jubilación y que, generalmente, esta modificación se realiza en beneficio del trabajador. Ha de señalarse que la Comisión de la UE considera que el Derecho comunitario, en su estado actual, no se opone a la práctica alemana (marg. 15).

¹⁹ Nótese que se emplea (en español) la expresión “respetar”, que utiliza el órgano judicial que formula la consulta pre-judicial.

²⁰ Véase, E. PATAUT, “Le renouveau de la théorie des droits acquis”, *Travaux du Comité français de droit international privé*, 2009, p. 90.

²¹ Véanse los comentarios de M. GARDEÑES SANTIAGO, “Les exigences du marché intérieur dans la construction d’un code européen de droit international privé, en particulier, la place de la confiance et de la reconnaissance mutuelle” en, M. FALLON/P. LAGARDE/S. PERROT-PERUZZETTO (dirs.), *Quelle architecture pour un Code européenne de Droit international Privé*, Peter Lag Verlag, Bruselas, 2011, *loc. cit.*, pp. 89 y ss; S. MARINAI, “Aspetti di rilievo internazionale privatistico nella giurisprudenza europea in materia di famiglia” en, B. CAMPUZANO DÍAZ, M. DI FILIPPO, A. RODRÍGUEZ BENOT Y M^a A. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, *Hacia un Derecho conflictual europeo: realizaciones y perspectivas*, Comisión Europea/ Univ. de Sevilla, 2008, pp. 185 y ss; E. PATAUT, “Le renouveau...”, *loc. cit.*, p. 90; A. RODRÍGUEZ BENOT, “Los avances de la normativa comunitaria en el reconocimiento de las resoluciones judiciales en otros sectores del Derecho de familia: régimen económico matrimonial, parejas de hecho, alimentos y sucesiones”, en CDE (ed.), *La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea*. Actas de Seminarios, Sevilla, 2005, pp. 165 y ss.

(C-353-06), porque el niño ya había sido inscrito en Dinamarca con ambos apellidos. Sucede de este mismo modo en el as. Mirin (2024), en el que el Alto Tribunal entiende que la normativa rumana que obliga al interesado a iniciar un nuevo procedimiento de cambio de identidad de género ante los órganos jurisdiccionales nacionales puede generarle graves inconvenientes de orden administrativo, profesional y privado y puede restringir el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (marg. 57)²².

12. Precisamente ésta es también el razonamiento que se encuentra tras el As. García Avello (sobre el que se volverá *infra*), sin que el Alto Tribunal ni tan siquiera exigiese que los menores se hubiesen desplazado en el interior de la UE (que, como se sabe, ha sido una tradicional exigencia para estar en presencia de la libre circulación de personas)²³. También cabe citar en este mismo sentido el más reciente as. Trojan (20025) sobre el que se volverá *infra*.

13. Sin embargo, este tipo de inconvenientes aún persisten, a pesar de que el TJUE y las instituciones de la UE han tratado de incidir de forma específica en la simplificación de las exigencias de tipo documental, en orden a facilitar la vida de los nacionales de la UE cuando se desplazan en el interior del ELSJ²⁴. El Reglamento 2016/1191, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016 (con base en el art. 21 del TFUE), participa de esta misma lógica: protección de los nacionales de la UE²⁵.

2. El Reglamento 2016/1191, de 6 de julio

14. No son pocos los esfuerzos que se han desplegado para facilitar la presentación de documentos por los ciudadanos móviles en el actual ELSJ. En particular, en el conocido Libro Verde “Menos requisitos administrativos para los ciudadanos”, se ocupa la Comisión de facilitar la circulación de los documentos como vía para simplificar la vida transfronteriza de los nacionales de la UE²⁶. Cabe notar que el título de la citada iniciativa emplea la palabra circulación.

15. En concreto, el objetivo del Reglamento 2016/1191 es simplificar la presentación de documentos cuando se trate de establecer en otro Estado parte alguno de los hechos que indica su art. 2, 1^o²⁷.

²² Esta normativa sólo podría justificarse si se basara en consideraciones objetivas y fuera proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional y si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta de Derechos Fundamentales y, en particular, con el derecho al respeto de la vida privada contemplado en el art. 7 (marg. 62). Considera el Tribunal que el dicha normativa no es compatible con el art. 21 del TFUE.

²³ Sin embargo, en este caso, los menores no se habían desplazado de un Estado miembro a otro, en la medida en que habían nacido en Bélgica, siendo su padre español y su madre belga. El cambio de óptica que cabe apreciar en este pronunciamiento del TJUE (en 2003) consiste en considerar que no se trata tan sólo de garantizar el citado desplazamiento físico, sino de salvaguardar la vida personal y familiar de los nacionales de la UE en dicho espacio transfronterizo.

²⁴ De hecho, cabe afirmar que la comunitarización de la CJC constituye también un esfuerzo tendente a la protección de los nacionales de la UE. Para conseguir tal fin se han adoptado por las instituciones de la UE –como se sabe– un nutrido conjunto de normas, entre ellas, en particular, el Reglamento 650/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo (al que se hará referencia *infra*). *DOUE* L nº 201, de 27 de junio de 2012.

²⁵ Reglamento 2016/1191, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento 1024/2012, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 16 de febrero de 2019 (*DOCE* L nº 200, de 26 de julio de 2016).

²⁶ Libro Verde sobre “Menos requisitos administrativos para los ciudadanos. Promover la libre circulación de documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los actos de estado civil”, que hace constantes referencias a la libertad de circulación de personas en el espacio de justicia [*Documentos COM(2010) 747*]. Por otro lado, el citado Libro Verde dio lugar a dos propuestas, cuya base jurídica era diferente, pudiendo decirse que el Reglamento 2016/1191 forma parte también de los textos nacidos para la puesta en marcha del ELSJ. Si bien no se logró que saliese adelante un instrumento en el ámbito del reconocimiento de las circunstancias de estado civil, sí se elabora esta normativa, cuya base es el art. 21 del TFUE.

²⁷ En concreto, se trata de los siguientes: el nacimiento, que una persona está viva, la defunción, el nombre, el matrimonio

En principio, se refiere a aspectos vinculados con la eficacia probatoria externa del documento, esto es, su autenticidad (para lo que también se emplea el Convenio de La Haya sobre apostilla de 1961) y la traducción. En principio, el Reglamento suprime ambos²⁸. Esto es, para que dicho documento circule no es necesario que reúna ningún requisito ni que pase ningún filtro.

El documento sirve para ser presentado ante la autoridad de otro Estado parte, para indicar una concreta edad, la fecha de celebración del matrimonio, la fecha de nacimiento, etc. pero no certifica la validez de dicho matrimonio ni tampoco otros extremos relacionados con su contenido y, en concreto, con lo que indica el ordenamiento conforme al cual se ha otorgado el citado documento. Esto es, no hace prueba plena de su contenido, de forma que no podrá ser aportado cuando se trate, por ejemplo, de solicitar su inscripción en un RC²⁹. De ahí que no puedan alegarse razones de orden público.

El documento también permite acreditar datos personales o familiares ante cualquier AAPP a los efectos de demostrar la identidad, para el caso en el que se tenga que solicitar, p. ej., la expedición de un documento, pasaporte o, incluso, concurrir como elector o elegible en elecciones municipales o al Parlamento Europeo en dicho Estado miembro, que no es el de su nacionalidad (art. 2, 2º). Se trata del efecto legitimador ante las AAPP (véase *infra*).

16. Se centra, por tanto, en la existencia de dicho hecho, relación o circunstancia que consta en el documento. O, dicho de otro modo, el documento circula con efectos limitados: para hacer prueba de las circunstancias que constan, pero no se reconoce su contenido (art. 2, 4º). Por otro lado, en todo caso, la eficacia probatoria del documento (público) extranjero, cuyo principal objetivo sea establecer alguno de los hechos que recoge el art. 2, 1º y 2º, tiene lugar conforme a la ley del Estado de origen y, en este sentido, es completa. La autoridad del Estado de recepción, por tanto, sólo puede poner en duda la autenticidad del documento (falsedad, en su caso), conforme al art. 14 (solicitud de información en caso de duda razonable).

Por tanto, agiliza y simplifica los requisitos o exigencias de tipo formal que usualmente se solicitan por las autoridades de cada Estados parte cuando los interesados, que son nacionales de la UE, se presentan con la necesidad de aportar un concreto dato que consta en el documento. Y, en este sentido, su finalidad es parecida a la que indica el art. 59 del Reglamento 650/2012³⁰. En particular, el citado art. 59 emplea la noción de “aceptación” de documentos públicos, de tal forma que, una vez que han sido expedidos por alguna de las autoridades que indica el citado instrumento, son reconocidos por las demás³¹.

(incluidos la capacidad para contraer matrimonio y el estado civil), el divorcio, la separación judicial y la anulación del matrimonio, la unión de hecho registrada, la cancelación del registro de una unión de hecho, la filiación, la adopción, el domicilio o la residencia, la nacionalidad y la ausencia de antecedentes penales. El Reglamento también se aplica a los documentos públicos cuya presentación pueda exigir un Estado miembro a un candidato a las elecciones al Parlamento Europeo o a elecciones municipales o a un votante que participe en dichas elecciones, que sea nacional de dicho Estado miembro.

²⁸ La segunda ya no es obligatoria cuando se trata de los nacionales de la UE que tienen que aportar documentos en otro Estado parte y la primera también se agiliza o se simplifica, haciéndose innecesaria en determinadas ocasiones (arts. 6 y ss). Ambas son exigencias formales que pueden resultar muy engorrosas y, en este sentido, buena parte de los esfuerzos convencionales desarrollados, en particular, por la Conferencia de La Haya, se han orientado hacia la supresión de este tipo de exigencias. La traducción del documento, en principio, puede presentar otro tipo de cuestiones, al suceder, en ocasiones, que la grafía del Estado de origen no coincide con la grafía del Estado de destino, de un lado y, de otro, que no es posible realizar una traducción, teniendo lugar una transliteración de la expresión de origen al idioma del Estado en el que se invoca el documento.

²⁹ De ahí que, desde el punto de vista del DIPr se indique que se trata de un reconocimiento material, al ser necesario que se verifique la validez del acto de acuerdo con el ordenamiento de origen. Por tanto, cuando se habla del efecto probatorio del documento no se está incluyendo, en ningún caso, esta cuestión relacionada con la validez de su contenido ni el citado documento permite que consten en el Estado de destino las relaciones o situaciones que acredita el documento.

³⁰ Cabe recordar que la base jurídica del Reglamento 650/2012 es el art. 81 del TFUE y la del Reglamento 2016/1191 es el art. 21 del TFUE (libertad de circulación de personas).

³¹ Véase, A. BONOMI/ P. WAUTELET, *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) n° 650/2012, de 4 de julio de 2012*, Aranzadi, Pamplona, 2015. En sentido crítico véase, M. KOHLER/M. BUSCHBAUM, “La reconnaissance des actes authentiques prévus pour les successions transfrontières. Réflexions critiques sur une approche douteuse entamée dans l’harmonisation des règles de conflits de lois », *RCDIP*, 2010, pp. 643 y ss.

17. Por tanto, esta disposición (art. 59) se refiere a la fuerza probatoria de los documentos públicos, pero no a la validez o a los efectos del acuerdo o de la relación jurídica que el documento vehicula³². El documento circula y despliega efectos probatorios en el Estado parte en el que se presenta, sin que, para ello, sea necesario verificar un conjunto de aspectos o extremos que se relacionan, usualmente, con la eficacia probatoria externa del documento.

Dicha finalidad es parecida a la que persigue el Reglamento 2016/1191 (a pesar de haberse eliminado la expresión “aceptación”)³³, con la diferencia de que en éste no cabe alegar el orden público por la autoridad del Estado de recepción del documento o de su copia certificada, ni tampoco se ha recogido la fórmula que sí prevé el art. 59 del Reglamento 650/2012: “o el efecto más parecido posible” (al que posee en origen)³⁴.

18. Por último, el Reglamento 2016/1191 no emplea la expresión “efectos del documento”, sino que indica su aplicación a los documentos públicos expedidos por una autoridad de un Estado parte de conformidad con su Derecho nacional y cuyo principal objetivo es “establecer” uno o más de los hechos que indica su art. 2, 1º. En principio, podría aceptarse que se refiere al efecto probatorio del documento que permite acreditar el hecho, el dato o la circunstancia que consta en el mismo, p.ej., el matrimonio, pero no su válida celebración³⁵. Sin embargo, otros instrumentos sí indican de forma clara que se ocupan de dicho efecto probatorio. En concreto, el citado art. 59 del Reglamento 650/2012 prevé que los documentos públicos expedidos por un Estado miembro tendrán en otro el mismo valor probatorio que en el Estado de origen o el efecto más parecido posible (siempre que no sea manifiestamente incompatible con el orden público).

3. El TJUE y la plena circulación de documentos

19. El TJUE da un paso más adelante cuando se refiere a la libre circulación de personas, si se compara con el objetivo perseguido por el Reglamento 2016/1191. P.ej., para que el nacimiento y el nombre de los hijos del Sr. García Avello (de 2 de octubre de 2003) fuesen inscritos en el RC belga, tal y como figuraba en el Registro consultor español, no fue necesario que el documento que presentaron los interesados reuniese ningún tipo de condición ni procedimiento³⁶.

20. Tras este asunto han surgido otros, en los que también el TJUE ha hecho la misma interpretación y, en particular, cabe citar el as. Freitag (C-541/15), resuelto por STJUE, de 8 de junio de 2017. Se trataba de la solicitud de inscripción en el RC alemán del cambio de apellido efectuado en Rumania, que presenta el interesado mediante la presentación del pasaporte rumano.

El Alto Tribunal declara que la normativa alemana es contraria al derecho a la libre circulación, porque supedita la posibilidad de solicitar la inscripción del cambio de apellido a que éste se haya realizado cuando el interesado tenía su residencia en el Estado miembro que llevó a efecto el citado cambio

³² O, dicho de otro modo, lo que circula no es tanto la situación jurídica a la que se refiere el documento, como los efectos procesales de éste (véase, A. BONOMI/ P. WAUTELET, *El Derecho europeo...*, op. cit., p. 643).

³³ Véase, M. GUZMÁN ZAPATER, “La propuesta...”, loc. cit., p. 11.

³⁴ En todo caso, el Reglamento no asimila los modelos que recoge como Anexos a un “certificado europeo de estado civil”, análogo al “certificado sucesorio europeo”, que despliega efectos inmediatos en todos los Estados parte (véase, S. MARINO, “Cooperazione amministrativa e circolazione delle persone: verso il riconoscimento automatico degli atti di stato civile”, *Riv. dir. int.*, 2013-3, p. 967).

³⁵ De ahí que pueda emplearse el citado documento para que conste en el RC el nacimiento de una persona con una nota marginal de padres casados, pero no permite la inscripción del matrimonio. Si éste fuera el propósito de los interesados, el Reglamento 2016/1191 (como se ha señalado *supra*) no puede ser el instrumento que permita el citado reconocimiento, pues, como indica el citado art. 2, 4º, no se refiere a los efectos jurídicos del contenido del documento (sino sólo a los efectos de hecho).

³⁶ El principio del reconocimiento mutuo eliminó todo tipo de trabas y obstáculos, de tal forma que las autoridades belgas tuvieron que inscribir en el RC de Bruselas el nombre y apellidos de los niños, tal y como habían sido registrados en el Registro consultor de España en Bélgica.

(Rumania), “*salvo que existan en el Derecho nacional otras disposiciones que permitan el reconocimiento efectivo de ese apellido*”.

21. Cabe también referirse a los más recientes, as. Mirin (2024) y as. Trojan (2025). En el primero, el RC rumano tuvo que inscribir la nueva identidad de género que había sido adquirida por el interesado en otro Estado parte. En el segundo, de igual modo, el RC polaco tuvo que aceptar el traslado del asiento de matrimonio ya practicado en Alemania, referido a una pareja homosexual de nacionalidad polaca. Si bien en ambos casos cabría apreciar la existencia de razones de interés general (excepción a la confianza mutua) para impedir la circulación de los documentos, no concurrieron tales argumentos a juicio del Alto Tribunal.

La diferencia principal entre los asuntos García-Avello, Mirin y Trojan en comparación con otros (Pancharevo, Coman, etc.) se encuentra en que si bien en todos tiene lugar la circulación del documento, en los tres primeros se produce con plenos efectos. En los otros supuestos, los efectos de la circulación del documento son limitados.

En este último grupo de casos considera la doctrina que cabría hablar de un “reconocimiento funcional” (véase *infra*). Sin embargo, el empleo de la idea de “reconocimiento” induce a error, al dar a entender que el documento ha sido sometido a un conjunto de requisitos, lo que no tiene lugar. En realidad, el centro de atención ya no se encuentra en las exigencias o condiciones para que tenga lugar la circulación del documento, porque éstas, en realidad, han desaparecido (al igual que el procedimiento) en el actual ELSJ. En la actualidad, el interés se sitúa en el terreno de los efectos (completos o limitados).

22. Por tanto, la circulación puede ser limitada en determinados casos, como indica el TJUE, en los que la aceptación del documento (a pesar de que puedan apreciarse razones de orden público) se hace para “*impedir o limitar el ejercicio de los derechos que se derivan para los nacionales de la UE del Derecho de la UE*” en relación también con el “principio de efectividad” (cdo. 42, as. Freitag) (véase *infra*)³⁷.

Sin embargo, en otras ocasiones, los nacionales de la UE no pueden verse privados de la posibilidad de invocar su derecho a la libre circulación para hacer valer sus circunstancias (p.ej., identidad de género, matrimonio, pareja registrada, divorcio, nombre, etc.) ante la autoridad de otro Estado parte, p.ej., a los efectos de la Seguridad social o del RC, porque no puedan alegarse razones de orden público o interés general (véase *infra*)³⁸.

23. Por tanto, una clave para explicar la forma en la que circulan los documentos en la UE consiste en entender que se ha liberalizado plenamente siempre que estemos en presencia del derecho de los nacionales de la UE, como se desprende del as. García-Avello (2003), del as. Mirin (2024) y del as. Trojan (2025), entre otros, salvo cuando sus efectos se limitan - en los términos que indica el TJUE - a la movilidad o desplazamiento, si el contenido del documento es incompatible con el orden público del Estado parte de destino, entendiendo este concepto conforme al ordenamiento de la UE³⁹.

Se convierte esta jurisprudencia en una excepción con respecto al alcance del derecho del ciudadano a la libre circulación, que ya –cabe afirmar– consiste en la plena liberalización de la circulación

³⁷ Esto es, la idea de la protección del nacional de la UE, en lo que se ha transformado el citado derecho, está condicionada por el citado principio, que, a su vez, se está pergeñando por el TJUE para tratar de encontrar una vía para impedir que las divergencias nacionales en el ámbito del Derecho de familia sean determinantes de límites infranqueables para hacer efectiva la libre circulación de personas. Véase *infra*.

³⁸ Por tanto, en este segundo grupo de supuestos (as. Mirin, entre otros), considera el Tribunal que no hay razones de orden público que limiten la circulación del documento, que es plena. Sin embargo, en los asuntos Pancharevo y Coman, entre otros, sí cabría considerar razones de interés general u orden público, que impedirían la circulación del documento. Ahora bien, éste sí permite que los interesados se desplacen por el territorio de la UE y, en concreto, del Estado parte de destino, sin que las divergencias nacionales entre ambos ordenamientos (que podrían ser incompatibles) puedan ser alegadas como razones de orden público para impedir la efectividad del derecho del nacional de la UE a desplazarse libremente por el actual ELSJ.

³⁹ Si bien cabría considerar la existencia de diferencias entre las mencionadas decisiones del TJUE en las que se pronuncia acerca del alcance del derecho a la libre circulación, por razón de las cuestiones que las instancias nacionales le plantean al Alto Tribunal, no radica ahí el diverso tratamiento y solución que ofrece para cada uno de los casos. El interés se centra en si cabe considerar la existencia de una excepción a la libre circulación por razones de interés general u orden público.

de documentos⁴⁰. Y ello, hasta que no existan normas europeas (A. Bonomi)⁴¹. Como ha señalado la doctrina, ha sido necesario elaborar instrumentos específicos para lograr la circulación de documentos, porque el empleo del reconocimiento mutuo por el TJUE en conocidos asuntos en el ámbito de la homologación de documentos (as. E. Dafeki, entre otros) no era suficiente para lograr este objetivo con un alcance general, en especial, en relación con el amplio campo del Derecho civil⁴².

24. Ahora bien, en los nuevos instrumentos sobre CJC (salvo en el caso del Reglamento que regula el CSE, como se verá *infra*) aún se mantiene –hasta cierto punto– la tradicional concepción del reconocimiento, en el que el control se hace en destino y, por tanto, es necesario referirse a la cuestión de los efectos (del documento). Sin embargo, cuando el control se hace en origen, va de suyo que el documento circula sin límites, salvo los que puedan resultar de una eventual disparidad de concepciones propia de las divergencias legislativas que aún existen, en especial, en el ámbito del Derecho de familia, motivo por el cual el TJUE emplea el principio de efectividad y el orden público⁴³.

III. Noción de circulación en el actual Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

1. Del reconocimiento a la circulación de documentos

25. La comunitarización del ámbito de la CJC (actual art. 81 del TFUE) ha supuesto el empleo progresivo del principio del reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y documentos, porque se da por sentado que las decisiones claudicantes (o, dicho de otro modo, la falta de continuidad de las decisiones en el espacio), en especial, en el ámbito de las relaciones familiares y personales (aunque no sólo) constituye un obstáculo para la libre circulación de personas⁴⁴.

El citado principio expresa la idea de facilitar, mejorar, simplificar, agilizar y, en definitiva, eliminar obstáculos de todo tipo a la circulación, entendida en un sentido extenso, que comprende relaciones personales, familiares, profesionales, laborales, etc. (de cualquier tipo), y, en todo caso, lo que quede comprendido en la idea de “civil” (relaciones entre particulares o empresas)⁴⁵. En este marco, la noción

⁴⁰ Se trata del “umbral mínimo de protección”, al que hace referencia el TJUE en sus sentencias (as. Mirin, cdo. 63). En concreto, dicho umbral se deduce del art. 8 del CEDH (art. 7 de la CDF). Como ha destacado la doctrina, si bien el derecho al nombre no está especialmente protegido ni por el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni por la CDF, a raíz de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el as. Burghartz c. Suiza (22 de febrero de 1994) constituye un elemento de la vida privada y familiar. Y, de ahí, la relevancia de tener un nombre único (véase, A. DURÁN AYAGO, *Derechos humanos y método de reconocimiento de situaciones jurídicas: hacia la libre circulación de personas y familias. Perspectiva internacional y europea*, Aranzadi, Pamplona, 2023, p. 37).

⁴¹ Entre la legislación proyectada cabe citar el Reglamento del Consejo sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento de decisiones y aceptación de documentos auténticos en el ámbito de la filiación y sobre la creación de un Certificado Europeo de Filiación (*Documentos COM(2022)*, 695 final, de 7 de diciembre de 2022). El texto ha sido aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2023. Véase: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20231208IPR15786/reconocimiento-de-la-filiacion-igualdad-de-derechos-para-todos-los-ninos> (consultada el 7 de noviembre de 2025). Véase, C. GONZÁLEZ BEILFUSS, “La Propuesta de Reglamento europeo de filiación: principales retos”, *AEDIPr*, 2023, pp. 151 y ss.

⁴² Véase, A. BONOMI/ P. WAUTELET, *El Derecho europeo de sucesiones...*, op. cit., p. 569.

⁴³ Por ello, el “principio de efectividad” estaría jugando en este ámbito (cuando las competencias no han sido atribuidas a las instituciones de la UE) un papel parecido al “principio de equivalencia”.

⁴⁴ Véase, “Proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil” (*DOCE Serie C*, nº 12, de 15 de enero de 2001). Véase, C. GONZÁLEZ BEILFUSS, “El proyecto de medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil”, *REDI*, 2000-2, pp. 662 y ss.

⁴⁵ El art. 67, 4º del TFUE dispone que: “la Unión facilitará la tutela judicial garantizando, en especial, el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil”. Como señala la doctrina, el reconocimiento mutuo recibe un colosal impulso en el TL (2009) como principio-eje en la realización de la tutela judicial de los derechos desde la perspectiva del reconocimiento de decisiones judiciales y no judiciales en el ámbito de la Unión (véase, M. GUZMÁN ZAPATER, “Las certificaciones de estado civil: perspectivas de impulso de la libertad de circulación en el interior de la Unión Europea”, *RDUE*, 2012, p. 130). Se señala que el reconocimiento mutuo en el ámbito de la CJC es un concepto político, de contornos poco precisos desde el punto de vista técnico-jurídico, que equivale, fundamentalmente, a la libre circulación de decisiones judiciales (véase, C. GONZÁLEZ BEILFUSS, “El proyecto de medidas...”, loc. cit., p. 662).

de circulación cobra un nuevo y preponderante significado, empleándose una pluralidad de conceptos para describir este resultado (presentación, aceptación, decisión certificada, etc)⁴⁶.

26. En todo caso, queda claro que el control del documento extranjero se desplaza al origen, habiéndose eliminado –hasta cierto punto– la tradicional concepción de las condiciones (o causas) por las que cabe denegar su reconocimiento por la autoridad del Estado requerido⁴⁷. Y, por ello, se está diluyendo la idea de “reconocimiento recíproco”, al resultar insuficiente para la garantía de la libre circulación de personas (entendida en sentido amplio) y la simplificación, mejora y agilización de la vida transfronteriza de los ciudadanos (Europa de los ciudadanos).

27. Ahora bien, el reconocimiento mutuo se canaliza o articula a través de fórmulas que no son unívocas. En unas ocasiones, significa o supone el reconocimiento de pleno derecho de las circunstancias de estado civil de los ciudadanos (de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, en especial en el ámbito del nombre de las personas físicas y de la identidad de género); en otras, conlleva la circulación de pleno derecho de determinados documentos, en particular, del CSE⁴⁸.

En otros casos supone admitir en el foro (a todos los efectos) las decisiones extranjeras certificadas (en origen)⁴⁹. Por último, también puede significar que el particular solicite a través de un procedimiento que sea denegado el reconocimiento o la ejecución de una decisión extranjera (Reglamento 1215/2012)⁵⁰.

⁴⁶ Puede citarse el Reglamento 650/2012, entre otros instrumentos en los que aparece la noción de aceptación (art. 59). También el Reglamento 2016/1103 del Consejo, de 24 de junio, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales (*DOUE* Serie L n° 183, de 8 de julio de 2016), cuyo art. 58 se refiere a la aceptación de documentos públicos. Véase, P. LAGARDE, “Vers un Règlement communautaire du Droit international privé des régimes matrimoniaux et des successions”, *Pacis Artis (Obra homenaje al Prof. Julio Diego González Campos)*, vol. II, UAM/Eurolex, Madrid, 2005, pp. 1686 y ss; A. RODRIGUEZ BENOT “Los avances de la normativa comunitaria en el reconocimiento de las resoluciones judiciales en otros sectores del Derecho de familia: régimen económico matrimonial, parejas de hecho, alimentos y sucesiones” en, *La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea*. Colección Actas de Seminarios, n° 57, Serv. Pub. Univ. de Sevilla, 2005, pp. 159 y ss. Y la obra monográfica, J.P. QUINZÁ REDONDO, *Régimen económico matrimonial: aspectos sustantivos y conflictivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

⁴⁷ Y, por ello, podría decirse –siguiendo a la doctrina– que estas nuevas normas de origen europeo (DIPr europeo) están en completa sintonía con la propia lógica del ordenamiento de la UE, que tiene la finalidad de evitar cargas económicas o, incluso, proteccionistas (en este caso, derivadas de las diferencias en las legislaciones nacionales en el ámbito del Derecho civil) contra una actividad, en principio, de carácter económico (aunque no sólo) debidas a la aplicación cumulativa de una legislación equivalente (véase, M. FALLON/J. MEEUSEN, “Private international Law in the European Union and the exception of mutual recognition”, *Yearbook of Private International Law*, 2002-4, p. 46). De otro lado, si bien no se aborda en esta sede la cuestión acerca de si tras el reconocimiento mutuo existe una remisión al ordenamiento del Estado de origen, cabe decir que, en principio, no implica una preferencia ciega por el país de origen, lo que impide considerar que el citado principio constituya un mecanismo de Derecho aplicable, que favorece la aplicación de la ley del Estado de origen (p. 59).

⁴⁸ El CSE, que regula el Reglamento 650/2012, es un documento que, una vez que ha sido expedido por alguna de las autoridades que indica el citado instrumento, es reconocido por las demás. El certificado circula de pleno derecho de un modo único, que define el art. 69. Así, el CSE incorpora una presunción de validez de los hechos constatados en el certificado. Los efectos del CSE no son comparables a la noción de **aceptación** que emplea el art. 59, que supone extender la eficacia probatoria del documento (público) conforme a la ley del Estado de origen, dejando a salvo la excepción de orden público (véase, A. BONOMI/P. WAUTELET, *El Derecho europeo de sucesiones. Comentario al Reglamento (UE) n° 650/2012, de 4 de julio de 2012*, Aranzadi, Pamplona, 2015, p. 568). En el momento actual, y tras 10 años de la entrada en vigor del Reglamento europeo sobre sucesiones, se está llevando a cabo su revisión, tal y como establece su articulado.

⁴⁹ Determinado tipo de decisiones certificadas circulan en el espacio europeo sin que sea necesario ningún tipo de procedimiento ni control, por la confianza depositada en la autoridad del Estado de origen. En concreto, hay que mencionar el mecanismo establecido en el art. 42, 1°, letra b) del Reglamento 2019/1111, de 25 de junio de 2019 (*DO* Serie L n° 178, de 2 de julio) en relación con el art. 29, 6°. Se trata, en concreto, de las resoluciones judiciales que concedan derechos de visita y de las resoluciones dictadas con arreglo al art. 29, 6°, en la medida en que impliquen la restitución del menor. Se está en presencia de “decisiones privilegiadas”, que gozan de un régimen especial, porque su reconocimiento no se supedita a ningún procedimiento ni al cumplimiento de condiciones, una vez que han sido certificadas (As. Rinau, C-195/08 PPU, STJUE de 11 de julio de 2008).

⁵⁰ Reglamento 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (*DO* L n° 351, de 20 de diciembre de 2012).

28. En todo caso, el reconocimiento mutuo (art. 81 del TFUE) actúa –en principio– de forma independiente de las libertades y permite establecer la diferencia entre las nociones de reconocimiento y circulación⁵¹. Así, cabe hablar de reconocimiento cuando se trata de que la decisión o el documento extranjero reúnan un conjunto de condiciones y se tramite un expediente. Cuando no son requeridas ninguna de estas dos exigencias, cabe hablar de circulación, que significa que el control sobre la decisión extranjera y el documento han tenido lugar en origen.

29. Ahora bien, interesa de forma específica verificar en qué estriba la diferencia, en su caso, entre circulación y reconocimiento de documentos en el ámbito de la libertad de circulación de personas⁵². Como se ha señalado *supra*, el reconocimiento mutuo (confianza mutua) ha sido empleado para hacer efectivas las libertades económicas, en concreto, en el ámbito de las certificaciones de tipo administrativo (Sent. del TJUE en el as. Bouchara, de 11 de mayo de 1989)⁵³; y de los certificados del Registro civil (as. Eftalia Dafeki, C-336/94).

30. También en el ámbito de la libre circulación de personas. En concreto, en asuntos recientes como el caso Mirin (2014), que pone de relieve que, a día de hoy, los nacionales de la UE pueden invocar su derecho a la libre circulación cuando tengan que presentar documentos de cualquier índole ante una autoridad de otro Estado parte, que tendrá que aceptarlos, sin ningún tipo de exigencia, salvo que pueda considerarse su incompatibilidad con el orden público (interés general), incluso a los efectos de su inscripción en un Registro público y, en particular, en el RC, como se verá *infra* de forma más detenida.

31. Ahora bien, dicha circulación no es completa en todos los casos. Piénsese en el asunto de las dos madres de la niña española, que pueden circular y desplazarse con su hija por cualquier Estado de la UE, a pesar de que el Estado de destino no considere esta realidad familiar. El TJUE, en la Sent. de 14 de diciembre de 2021 (As. Pancharevo, C-490/20), ha querido salvar la eventual contradicción que se produciría en el interior del Estado parte de destino con respecto a la situación constituida en el extranjero, señalando que este reconocimiento se hace tan sólo a los efectos de la libre circulación, pero que ello no significa que tal relación vaya a ser reconocida a otros efectos⁵⁴.

⁵¹ Ahora bien, el citado reconocimiento no opera por completo de forma independiente de las libertades, porque precisamente la Comisión y el PE han insistido en que el reconocimiento es una garantía (jurídica) para la libre circulación. Esto es, que dicho criterio es también funcional en el marco de la creación del ELSJ y se emplea con dicha lógica, presidida por dos objetivos: - máxima realización (garantía) de la libre circulación, en el sentido de protección de los ciudadanos y de sus derechos, en especial, de libre circulación, en particular, de los que resultan de su vida transfronteriza; y – protección y máxima realización de los derechos de la persona (derechos humanos) por encima de cualquier otra visión económica o patrimonial.

⁵² En el ámbito de las libertades, el reconocimiento mutuo supuso con carácter general un cambio de enfoque para la consecución del mercado interior, sin necesidad de una completa armonización de las legislaciones nacionales. Véase, Comunicación de la Comisión: “El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el mercado interior”, de 16 de junio de 1999 (*Documentos COM/1999/299 final*). Sin embargo, la doctrina ha señalado que dicho principio no presenta una única configuración, sino que alcanza una diversidad de manifestaciones, siendo –por ello– más bien “una política regulatoria que puede concretarse de maneras diversas” (véase, L. ARROYO JIMÉNEZ/D. UTRILLA FERNÁNDEZ, “El reconocimiento mutuo en el Derecho del mercado interior”, 3/17 *Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective*, 2017, p. 14. Para las distintas manifestaciones del comportamiento del reconocimiento mutuo en el Derecho del mercado interior véase, *loc. cit.*, pp. 4 y ss).

⁵³ Como señala el Alto Tribunal, ha de aceptarse por el Estado miembro de destino el estatus (judicial o administrativo) certificado por la autoridad del Estado de origen. El Alto Tribunal señala que la aceptación por un Estado parte de los controles, pruebas y análisis efectuados en otros Estados parte constituye una expresión del principio de confianza mutua, que está en la base del reconocimiento mutuo. Véase, A. MATTERA, « La reconnaissance mutuelle: une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l’assise politique d’un modèle de société humaniste », *RDUE*, 2009, nº 3, p. 401.

⁵⁴ Por tanto, la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿estas personas pueden dirigirse a cualquier autoridad del Estado de destino para acreditar que son las madres de la niña para el caso en el que ser asistida en un hospital? Sí, pero no podrá ser inscrita en el RC la relación de parentesco que presentan con su hija. Esto es, el documento no circula a efectos registrales (trátase de una certificación registral o de otro tipo de documento). Véase, B. CAMPUZANO DÍAZ, “Reflexiones sobre el certificado de nacimiento a propósito de los casos Pancharevo y Rzecznik”, *CDT*, 2024, pp. 241 y ss; J. RODRÍGUEZ RODRIGO, “Orden público europeo en Derecho de familia”, *AEDIPr*, 2021, pp. 305-226; N. GOÑI URRIZA, “El ámbito de aplicación de las libertades europeas que afectan al Derecho de familia y las relaciones entre el orden público de la Unión Europea y el de los Estados miembros”, *CDT*, 2021, vol. 13, nº 2, pp. 233-255; C. GONZÁLEZ BEILFUSS, “Libre circulación de personas y homoparentalidad:

32. Por esta razón la doctrina emplea en estos casos la idea de “reconocimiento funcional”, en concreto, cuando el TJUE obliga a admitir o aceptar determinado tipo de relaciones, en especial, del Derecho privado (persona y familia) por las autoridades de otro Estado parte, pero con efectos limitados. Se trata de un reconocimiento funcional, porque se hace con un alcance limitado a la circulación en el espacio europeo de las citadas personas. De ahí que vuelvan a aparecer las nociones de circulación y de reconocimiento, siendo necesario verificar a qué se refiere, en concreto, la citada idea de reconocimiento funcional (véase *infra*).

Y, en todo caso, presenta interés referirse en esta sede a la circulación de las certificaciones registrales.

2. En particular, las certificaciones registrales

33. Las decisiones más recientes del TJUE en los asuntos citados *supra* (en particular, nombre de las personas físicas, cambio de nombre y apellidos y sobre la identidad de género) colocan el centro de atención en las especificidades que presentan los asientos del RC y las condiciones a las que se sujeta su circulación en la UE, esto es, la circulación de las circunstancias que constan en tales certificados, dada la fuerte presunción de verosimilitud que ofrecen⁵⁵.

34. Si bien han sido muchas las perspectivas desde la que se ha analizado el As. García-Avello (C-148/02), interesa en esta sede, la que se centra en la circulación del documento registral expedido por las autoridades del Registro consular español⁵⁶. A results del pronunciamiento del Tribunal, las autoridades belgas tuvieron que aceptar e inscribir el nombre que tenían ya los niños con arreglo a lo que indicaba la certificación de nacimiento expedida por el Registro consular español, sin entrar a verificar ningún extremo del documento ni de su contenido.

35. La doctrina ha llamado la atención sobre el hecho de que los casos García Avello, As. Ilonka Sayn-Wittgenstein, resuelto por Sent. de 22 de diciembre de 2010 (as. C-208/09)⁵⁷ y As. Nabil Peter

comentario a la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 14 de diciembre de 2021, as. 490/20, Pancharevo”, *REEI*, junio de 2022, pp. 8 y ss.

⁵⁵ El encargado del RC hace un control (de legalidad) en el momento en el que se le solicita el acceso de cualquier título con la finalidad de comprobar que sólo se inscriban aquellos hechos y actos jurídicos reales, veraces, exactos y legales, a fin de que se conviertan, a través de la actividad registral, en hechos cubiertos por la fe pública registral. Véase, S. SALVADOR GUTIÉRREZ, “Inscripción registral de títulos extranjeros. Inscripción de matrimonios y sus crisis y régimen económico matrimonial” en, M. GUZMÁN ZAPATER/ M. HERRANZ BALLESTEROS (dirs.), *Crisis matrimoniales internacionales y sus efectos. Derecho español y de la Unión Europea. Estudio normativo y jurisprudencial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 655.

⁵⁶ En particular, se considera que se trata de etapas en la evolución de la interpretación por el TJUE de la noción de ciudadanía y, en concreto, de las prerrogativas y derechos que conlleva, desde el ámbito estrictamente económico (Dafeki, Konstantinidis), en una primera etapa, a una segunda extensión de mucha mayor envergadura al estado civil, materia ajena por completo a cualquier aspecto económico (as. García-Avello) (véase, E. PATAUT, “Le renouveau... », *loc. cit.* p. 90). En concreto, se considera que la respuesta dada por el Alto Tribunal en el as. García-Avello realiza más un razonamiento de disfrute de derechos (de los nacionales de la UE) que propio del conflicto de leyes (p. 91). Otro sector entiende que cabe apreciar la aplicación del reconocimiento mutuo (véase, P. LAGARDE, “Comentario”, *RCDIP*, 2004, pp. 184 y ss). Y, para otros autores, la sentencia constituye un claro exponente de la repercusión que ha tenido la noción de ciudadanía en orden a un cambio de lógica de la acción del Derecho europeo, que va desde la idea de libre circulación a un nuevo concepto: la protección de los nacionales de la UE, en el que basta con la existencia de un vínculo con el Derecho europeo (como sucedía en este caso por razón de la doble nacionalidad de los menores) para que el asunto quede comprendido en su ámbito de aplicación, sin necesidad de que tenga lugar un desplazamiento (véase, T. BALLARINO/B. UBERTAZZI, “On Avello...”, *loc. cit.*, pp. 85 y ss; esp. p. 112). Véase también, G. STRAETMANS, « Non economic free movement of EU citizens and family law matters » en, J. MEEUSEN ET AL., *International Family law for the EU*, Intersentia, 2007, p. 183.

⁵⁷ Véase, H.-P. MANSEL, “The impact of the European Union’s prohibition of discrimination and the right of free movement of persons on the Private international Law rules of member States- with comments on the Sayn-Wittgenstein case before the European Court of Justice” en, *Convergence and Divergence in Private International Law. Liber Amicorum Kurt Siehr*, Eleven Int. Pub. & Schulthess Verlag, Zürich, 2010, pp. 292 y ss; S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “Nota a la STJUE de 22 de diciembre de 2010, as. C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein y Landeshauptmann von Wien”, *REDI*, 2011, vol. LXIII, pp. 235 y ss; R. CARO GÁNDARA, “Libertades UE, reconocimiento y orden público de los Estados miembros (Reflexiones tras la sentencia del

Bogendorff von Wolffersdorff (STJUE, de 2 de julio de 2016, as. C-438/14)⁵⁸ consistieron en la presentación de certificaciones expedidas por el RC de un Estado miembro para solicitar su inscripción en otro⁵⁹. Es decir, que se trataba de asientos que ya constaban realizados en otro Estado parte.

Por tanto, se estaría en presencia de una suerte de transcripción o traslado de asientos entre los Registros civiles de los Estados parte, cuando se trata de circunstancias de estado civil, si no son incompatibles con el orden público (interés general) del Estado parte en el que se invocan⁶⁰.

36. Por tanto, la certificación extranjera circula (sin que pueda realizarse un control del documento en el Estado parte de destino, porque ya se ha realizado en origen) con plenos efectos. Esto es no se trata de una circulación con efectos limitados (no cabe hablar en estos casos de un reconocimiento funcional), porque dicha certificación no sólo prueba un aspecto concreto de la identidad personal a los efectos del ejercicio del derecho a la libre circulación, sino que permite que conste (en el Estado requerido) con arreglo a lo que indica un concreto ordenamiento, que suele ser el Derecho que ha configurado/expedido el certificado⁶¹.

Esto es, la certificación extranjera acredita la existencia y validez de dichas circunstancias (efectos sustantivos) por la acción del reconocimiento mutuo (en el ámbito de las libertades)⁶². En estos casos, la mera prueba (a través del documento) de la existencia (y presunción de validez) del acto o negocio en el Estado de origen es suficiente para que despliegue efectos registrales en el Estado requerido⁶³. Por tanto, la certificación registral extranjera circula, en principio, sin limitaciones de ningún tipo (salvo la referida al interés general u orden público).

37. Por todo ello, si bien el art. 98 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (en adelante, LRC) indica un conjunto de requisitos que han de reunir las certificaciones registrales extranjeras para poder inscribirse en el RC español, no cabría verificar la condición que indica la letra c), si dicho certificado procede de una autoridad de un Estado parte y se refiere a un nacional de la UE (*“que el hecho o acto contenido en la certificación registral extranjera sea válido conforme al ordenamiento designado por las normas españolas de Derecho internacional privado”*)⁶⁴.

Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010, as. C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein”, *La Ley Unión Europea*, nº 3, abril de 2013, pp. 8 y ss.

⁵⁸ Véase, A. LARA AGUADO, “Reconocimiento sí, *ma non troppo*: El orden público como límite al reconocimiento de títulos nobiliarios en la Unión Europea”, *Millennium Derecho internacional privado*, 2016, pp. 1 y ss (*on line*).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁰ Como se recuerda, *“el instrumento probatorio que proporciona el Registro civil supone que el documento originario, a través del método del registro, se transforma, mediante la inscripción, en un medio de prueba privilegiado que prevalece frente a cualquier otra prueba, incluso frente al propio documento original”* (véase, S. SALVADOR GUTIÉRREZ, “Inscripción registral...”, *loc. cit.*, p. 655). Por tanto, inscrito el hecho o acto jurídico afectante al estado civil, opera la presunción *iuris tantum* de que el hecho o acto es acorde con la realidad y corresponde a su titular en la forma en la que está inscrito. Por tanto, practicada una inscripción, ésta goza de una presunción de exactitud, legalidad y validez del acto, que sólo podrá ser rebatida a través de los procedimientos legales establecidos, registrales o judiciales (*ibid.*).

⁶¹ Por tanto, cuando se invoca una certificación extranjera (para que despliegue efectos) se trata de aceptar o admitir un atributo de la personalidad, tal y como ha sido determinado conforme a un ordenamiento extranjero. Como sucede en el caso del nombre de las personas físicas o de la identidad de género en los asuntos analizados *supra*, pues, como señala la doctrina, *“en tales casos, “en principio, cada Estado atribuye o reconoce el estado civil en función de lo que disponga su propia ley”* (véase, M. GUZMÁN ZAPATER, “Las certificaciones...”, *loc. cit.*, p. 127).

⁶² Véase, P. JIMÉNEZ BLANCO, “Valor probatorio de los documentos públicos en la Unión Europea” en, M. FONT I MAS, *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea*, J M^a Bosch Ed., Barcelona, 2014, p. 451. Véase en sentido contrario, R. ARENAS GARCÍA, “El reconocimiento de las situaciones familiares en la Unión Europea” en, M^a V. CUARTERO RUBIO/J.M. VELASCO RETAMOSA (dirs.), *La vida familiar internacional en una Europa compleja: cuestiones abiertas y problemas de la práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, p. 74.

⁶³ Véase, P. JIMÉNEZ BLANCO, “Movilidad transfronteriza...”, *loc. cit.*, p. 29. En concreto, se afirma que *“la inscripción de una circunstancia relativa al estado civil en el Registro de otro Estado miembro tiene un efecto probatorio de la institución en el Estado de origen y, en la medida en que esa inscripción responda a un control de legalidad por parte de las autoridades de aquel Estado otorga una presunción de validez de ese acto en el Estado de origen”* (*ibid.*, p. 30).

⁶⁴ El art. 98 de la LRC indica (en consonancia con lo dispuesto por el art. 28): *“Certificación de asientos extendidos en Registros extranjeros. 1. La certificación de asientos extendidos en Registros extranjeros es título para la inscripción en el Registro Civil español siempre que se verifiquen los siguientes requisitos: a) Que la certificación ha sido expedida por autoridad*

38. Por el contrario, el documento extranjero se inscribiría en el RC sin ningún tipo de control relacionado con la validez de su contenido, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE en los asuntos en el ámbito del nombre, del cambio de nombre y apellidos y sobre la identidad de género (*supra* analizados). Tan sólo podrían alegarse razones de orden público o de interés general para impedir la citada circulación (as. Mirin y as. Freitag, entre otros)⁶⁵. Véase *infra*.

IV. ¿Reconocimiento funcional *versus* principio de efectividad?

1. ¿En qué consiste?

39. La noción de “reconocimiento funcional” gana cada vez más interés en el estadio actual de evolución del ordenamiento de la UE, en especial, tras los recientes pronunciamientos del TJUE en los que queda claro que la libertad de circulación de personas abarca o comprende cada vez más ámbitos (ha entrado, de hecho, de lleno, en el derecho de la persona y familia), pero el documento sólo permite el ejercicio de la citada libertad. Esto es, no permite el reconocimiento del estado civil, como señal la Sent. de 14 de diciembre de 2021 (As. Pancharevo, C-490/20)⁶⁶.

Si bien el Estado parte del que el menor es nacional está obligado a reconocer el documento procedente del Estado miembro de acogida que le permita ejercer su derecho a circular y residir en el territorio de los Estados parte con cada una de las personas que figura como madre del menor, los margs. 48, 49 y 50 de la citada STJUE en el as. Pancharevo son muy claros en relación con esta cuestión.

40. En particular, se indica que:

“48.- Ha quedado acreditado que, en el asunto principal, las autoridades españolas determinaron legalmente la existencia de un vínculo de filiación, biológico o jurídico, entre S. D. K. A. y sus dos progenitoras, V. M. A. y K. D. K., y así lo hicieron constar en el certificado de nacimiento expedido a su hija. En consecuencia, con arreglo al artículo 21 TFUE y a la Directiva 2004/38, todos los Estados miembros deben reconocer a V. M. A. y K. D. K., como progenitoras de una ciudadana de la Unión menor de edad bajo su guarda y custodia efectiva, el derecho a acompañar a la menor en el ejercicio de ese derecho (véase, por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartados 50a 52 y jurisprudencia citada).

49.- Por lo tanto, puesto que, según el órgano jurisdiccional remitente, S. D. K. A. ha obtenido la nacionalidad búlgara, las autoridades búlgaras, al igual que las autoridades de cualquier otro Estado miembro, están obligadas a reconocer ese vínculo de filiación para permitirle ejercer sin obstáculos, con cada una de sus dos progenitoras, su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE, apartado 1.

extranjera competente conforme a la legislación de su Estado. b) Que el Registro extranjero de procedencia tenga, en cuanto a los hechos de que da fe, análogas garantías a las exigidas para la inscripción por la ley española. c) Que el hecho o acto contenido en la certificación registral extranjera sea válido conforme al ordenamiento designado por las normas españolas de Derecho internacional privado. d) Que la inscripción de la certificación registral extranjera no resulta manifiestamente incompatible con el orden público español”. El art. 28 de la LRC dispone: “Certificaciones de Registros extranjeros. Para practicar inscripciones sin expediente, en virtud de certificación de Registro extranjero, será necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable para que tenga eficacia en España”.

⁶⁵ Cabe recordar que en estos asuntos se trataba del acceso al RC del cambio de nombre y del género de una persona (primero) y del cambio de apellido (segundo) llevados a cabo en Estados parte distintos del Estado en el que se invocan los documentos acreditativos de tales cambios. En el primer caso, una certificación del RC y en el segundo, el pasaporte expedido por las autoridades que habían autorizado el cambio del apellido del interesado.

⁶⁶ Véase, B. CAMPUZANO DÍAZ, “Reflexiones sobre el certificado de nacimiento a propósito de los casos Pancharevo y Rzecznik”, *CDT*, 2024, pp. 241 y ss; J. RODRÍGUEZ RODRIGO, “Orden público europeo en Derecho de familia”, *AEDIPr*, 2021, pp. 305-226; N. GOÑI URRIZA, “El ámbito de aplicación de las libertades europeas que afectan al Derecho de familia y las relaciones entre el orden público de la Unión Europea y el de los Estados miembros”, *CDT*, 2021, vol. 13, nº 2, pp. 233-255; C. GONZÁLEZ BEILFUSS, C., “Libre circulación de personas y homoparentalidad: comentario a la Sentencia del TJUE (Gran Sala), de 14 de diciembre de 2021, as. 490/20, Pancharevo”, *REEI*, junio de 2022, pp. 8 y ss.

50.- Además, para permitir efectivamente a S. D. K. A. ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros con cada una de sus dos progenitoras, es necesario que V. M. A. y K. D. K. puedan disponer de un documento que las mencione como personas habilitadas para viajar con la menor. En el caso de autos, las autoridades del Estado miembro de acogida son las mejor situadas para expedir ese documento, que puede ser el certificado de nacimiento. Los demás Estados miembros tienen la obligación de reconocer dicho documento”.

41. Nótese que el TJUE emplea la noción de reconocimiento. Y, en este mismo sentido, el TJUE ha interpretado el derecho a la libre circulación considerando que se opone a que se deniegue el derecho de residencia del cónyuge del mismo sexo de un ciudadano de la UE, a pesar de que dicho matrimonio no está permitido por el Estado de la nueva residencia⁶⁷. En concreto, en el a. C-673/16, Coman, resuelto por Sent. de 5 de junio de 2018, el TJUE señala que: “la obligación de un Estado miembro de reconocer un matrimonio entre personas del mismo sexo contraído en otro Estado miembro (...) se limita a los solos efectos del ejercicio de los derechos que para esas personas se derivan del Derecho de la Unión” (marg. 45).

42. También cabe citar el as. Rzecznik, decidido por el TJUE, por Auto de 24 de junio de 2022 (C-2/21)⁶⁸. La idea de reconocimiento se emplea en estos casos para indicar la aceptación de tales documentos, a los efectos del ejercicio del derecho a la libre circulación. Esto es, el Alto Tribunal se pronuncia sobre el reconocimiento de la relación personal y/o de familia instrumentada en el documento a los efectos de la interpretación de la Directiva 2004/38/CE, lo que se denomina por la doctrina un “reconocimiento funcional de la filiación”⁶⁹.

43. Sin embargo, la referencia a este “reconocimiento funcional” no deja de suscitar algunas dudas y preguntas⁷⁰. Habría que explicar qué significa exactamente esta idea y, en concreto, qué sentido tiene en el actual momento o fase evolutiva del ordenamiento de la UE. En todo caso, dicho reconocimiento funcional alude a lo que el TJUE denomina “impedir o limitar el ejercicio de los derechos que se derivan para los nacionales de la UE del Derecho de la UE”. Se trata de eliminar los obstáculos o trabas, en especial, de tipo administrativo, derivadas, en especial, de la disparidad de legislaciones existentes entre cada Estados parte.

44. Por tanto, no es lo mismo funcional que finalista⁷¹. Y, de otra parte, dicha disparidad terminológica está relacionada con la falta de transferencia de competencias a las instituciones de la UE por los Estados parte para legislar sobre dichas materias. Lo que hace que cobre trascendental importancia

⁶⁷ Véase, P. IMÉNEZ BLANCO, “La movilidad transfronteriza...”, *loc. cit.*, pp. 1 y ss.

⁶⁸ Cdo. 45 del as. Rzecznik: “la obligación de (...) reconocer el vínculo de filiación entre la menor y cada una de esas dos personas a efectos de que ésta pueda ejercer sus derechos derivados del artículo 21 TFUE y de los actos de Derecho derivado correspondientes no supone que el Estado miembro del que es nacional la menor contemple en su Derecho nacional la parentalidad de personas del mismo sexo ni que reconozca, con fines distintos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a la menor, el vínculo de filiación entre ella y las personas mencionadas como progenitoras en el certificado de nacimiento emitido por las autoridades del Estado miembro de acogida (sentencia de 14 de diciembre de 2021, *Stolichna obshchina, rayon «Pancharevo»*, C-490/20, EU:C:2021:1008, apartados 56 y 57 y jurisprudencia citada)”

⁶⁹ Véase, J. MEEUSEN, “Functional recognition of same-sex parenthood for the benefits of mobile Union citizens- Brief comments on the CJEU’s Pancharevo judgement”, <https://gedip-egpil.eu/> (consultado el 6 de julio de 2025).

⁷⁰ P.ej., si las madres de la menor que se han trasladado con su hija a otro Estado parte, sin que se les haya impedido la movilidad por razón de la inexistencia en dicho otro Estado parte de la realidad de las relaciones entre personas del mismo sexo desearan comprar una vivienda en dicho Estado miembro y ponerla a nombre de las dos, indicando que dicha vivienda se adquiere en régimen de gananciales, que es el régimen económico que les corresponde de acuerdo con el Derecho del primer lugar de la residencia habitual tras el matrimonio, podría acceder dicha escritura de compra-venta al Registro de la propiedad indicando que éste es el régimen económico del matrimonio? Y la respuesta sería que no, pues el citado matrimonio homosexual puede circular en aras a conseguir lo que el TJUE llama la máxima libertad de movimiento y de acción (ciudadanos móviles), más aún considerando que se trata de relaciones que, además, irían en contra del orden público del Estado parte. Sin embargo, no puede ser reconocido.

⁷¹ La libre circulación de personas (art. 3, 2º del TUE) en este espacio representa una “aspiración de los ciudadanos a la máxima libertad de movimiento y de acción”. Véase, Comunicación de la Comisión, de 2 de junio de 2004, “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones”, *Documentos COM* (2004) 401 final, p. 16.

explicar el “principio de efectividad”, al que se refiere el TJUE (véase *infra*). Más bien se trata de la circulación del documento para simplificar y facilitar la vida cotidiana a los ciudadanos, en especial, en lo relacionado con las trabas administrativas que limitan o impiden la citada movilidad⁷². Pero, con efectos limitados⁷³.

45. En segundo lugar, en los casos *supra* referidos, la circulación de tales documentos ha tenido lugar sin que haya sido necesario que reúnan ningún tipo de requisito. Como se ha señalado *supra*, la circulación consiste –básicamente- en la inexistencia de procedimiento y condiciones para el reconocimiento, idea ésta plenamente compatible con las actuales orientaciones del DIPr europeo, que se articula en torno a la circulación (control en origen), que es justamente la idea opuesta al reconocimiento (control en destino).

46. Ahora bien, en otros casos, el razonamiento del TJUE ha sido distinto (as. García-Avello). La circulación del documento no se hace con efectos limitados, sino para que las circunstancias personales y familiares –que usualmente constan en certificaciones expedidas por el RC o en otro tipo de documentos- sean inscritas en el RC de otro Estado parte, salvo que existan razones de interés general u orden público que lo impidan, tal y como se desprende de la STJUE en el as. Mirin, entre otros⁷⁴.

47. Para comprender el sentido de la interpretación que realiza el TJUE en los casos citados *supra* si se comparan con otros conocidos asuntos, en particular, los asuntos García Avello y Mirin, es necesario atender a sus propias explicaciones, *supra* indicadas (simplificar la vida a los nacionales de la UE), pero también hay que referirse al orden público y al “principio de efectividad” (véase *infra*).

Limitando los efectos de la circulación del documento (lo que la doctrina denomina un reconocimiento funcional) se impide que el Estado parte de destino emplee el orden público para rechazar que puedan desplazarse libremente por su territorio estas personas que están casadas (as. Coman), al no admitirse el matrimonio entre homosexuales. Es una forma de impedir que actúe el orden público del Estado parte de destino.

48. En el as. Coman, el TJUE señala que la noción de orden público como justificación para realizar una excepción a una libertad fundamental debe ser interpretada en sentido estricto, no puede ser entendida de forma unilateral por cada Estado y solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (cdo. 44). En este caso, no existía esa razón de orden público, en la medida en que no se trataba de inscribir en el RC del Estado parte de destino el matrimonio entre personas del mismo sexo, sino sólo permitir el ejercicio del derecho a la libre circulación al marido del solicitante, nacional de la UE.

49. Cabe citar también el as. Pancharevo (C 490/20). En concreto, el cdo. 55: “*Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que el concepto de «orden público» como justificación de una excepción a una libertad fundamental debe interpretarse en sentido estricto, de manera*

⁷² Y, por ello, cabe considerar que el hecho de que el TJUE emplee la expresión reconocimiento, no significa que se refiera a la noción más tradicional *supra* explicada, sino que se relaciona con el principio del reconocimiento mutuo, operativo en el ámbito de las libertades.

⁷³ Recuérdese que el Alto Tribunal se pronuncia en estos asuntos sobre el reconocimiento de la relación personal y/o de familia instrumentada en el documento a los efectos de la interpretación de la Directiva 2004/38/CE, que se refiere a la libre circulación de personas. Y no con el objetivo de que el documento en el que constan tales circunstancias de estado civil sea invocado para que su contenido conste a los efectos, p.ej., del reconocimiento de una concreta situación de estado civil en el país de residencia en el que vive el nacional de la UE, que no coincide con su nacionalidad.

⁷⁴ Es interesante el as. Freitag (C-541/15), resuelto por STJUE, de 8 de junio de 2017), al tratarse de la solicitud de inscripción en el RC alemán del cambio de apellido efectuado en Rumania mediante la presentación del pasaporte (rumano). El Alto Tribunal declara que la normativa alemana es contraria al derecho a la libre circulación, porque supedita la posibilidad de solicitar la inscripción del cambio de apellido a que éste se haya realizado cuando el interesado tenía su residencia en el Estado miembro que llevó a efecto el citado cambio (Rumania), “*salvo que existan en el Derecho nacional otras disposiciones que permitan el reconocimiento efectivo de ese apellido*”.

que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Unión. Por tanto, el orden público solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 44 y jurisprudencia citada)”.

50. Por tanto, no se trata del reconocimiento, sino de la circulación del documento (pero con efectos limitados), porque no ha de reunir ningún tipo de condición, sino que basta con que el TJUE considere que no existe un interés general o razones de orden público para que circule (véase *infra*)⁷⁵. Por esta razón se afirma que el orden público está integrado en el interés general cuando están en juego las libertades⁷⁶.

51. Y, en todo caso, existiría una noción de orden público propia del Derecho europeo y, en particular, referida a los derechos del ciudadano⁷⁷. Y, en concreto, a la libre circulación de personas. Por último, la cuestión se cifra en comprender en qué consiste el citado derecho de los nacionales de la UE en la actualidad, cuáles son sus contornos y sus límites conforme al principio de efectividad (como se verá *infra*).

2. El principio de efectividad

52. Dicha finalidad (o funcionalidad) de la circulación del documento se relaciona, al mismo tiempo, con otro concepto, que define el propio tribunal: el “principio de efectividad” en relación con ámbitos que no han sido armonizados, como es el caso, en particular, del Derecho de familia (cdo. 42, as. Freitag).

A modo de resumen de la citada jurisprudencia, cabe citar la explicación que ofrece el TJUE en el citado as. Freitag, resuelto por Sent. 8 de junio de 2017: “*constituye reiterada jurisprudencia que, si bien en el estado actual del Derecho de la Unión, las normas que regulan la inscripción en el RC del apellido de una persona son competencia de los Estados miembros, éstos, no obstante, deben respetar el Derecho de la Unión al ejercer dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad, reconocida a todo ciudadano de la Unión, de circular y residir en el territorio de los Estados miembros*” (cdo. 33)⁷⁸.

53. Por tanto, un límite al derecho a la libre circulación de los nacionales de la UE está relacionado con el hecho de que inciden sobre él materias cuya competencia legislativa no corresponde a las instituciones de la UE, porque no han sido transferidas por los Estados parte. Se trata de ámbitos que están reservados a la soberanía de los Estados, de forma que el Alto Tribunal no puede “obligarlos” a aceptar instituciones de familia desconocidas en sus ordenamientos o que están prohibidas, como puede ser el caso del matrimonio entre personas del mismo sexo.

⁷⁵ Como se sabe, la noción de interés general constituye una excepción para impedir que tenga lugar el citado reconocimiento de acuerdo con la interpretación que ha hecho el TJUE de esta noción (excepción a la confianza mutua). Se recuerda que el principio de no discriminación es el trasunto de las libertades, que, por ello, también es operativo en el ámbito de la libertad de circulación en el ELSJ. Y se señala que la función del orden público como un remedio de aplicación general se cumple ahora por el principio de no discriminación, que expresa todos los principios fundamentales que han de ser respetados y se utiliza para causar su aplicación (véase, T. BALLARINO/B. UBERTAZZI, “On Avello and others. A new Departure in the Conflict of Laws?”, *YPIL*, 2004, vol. VI, p. 128).

⁷⁶ De ahí que se haya considerado que la idea del orden público está incorporada o recogida de forma implícita en las libertades y, en concreto, en la libertad de circulación de personas y, por ello, no cumple un papel independiente en el DIPr europeo (véase, T. BALLARINO/B. UBERTAZZI, “On Avello...”, *loc. cit.*, p. 128).

⁷⁷ Se plantea la existencia de una noción nueva de orden público internacional, distinta de la existente en cada Estado parte, que aglutine los intereses fundamentales que comparten dichos Estados. Véase, Comunicación: “Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia” (*Documentos COM/98*, 459 final, p. 9). También se hace referencia a la comunitarización del orden público. Véase, G. KARYDIS, “L’ordre public dans l’ordre juridique communautaire: un concept à contenu variable”, *Rev. trim. dr. eur.*, 2002, pp. 1 y ss.

⁷⁸ El Alto Tribunal cita como fundamento los asuntos: García-Avello (2003), Grunkin-Paul (2008), Sayn-Wittgenstein (2010), Runevic-Vardyn y Vardyn (2011) y Bogendorff von Wolffersdorff (2016).

54. Por ello, limitando la circulación del documento se impide que actúe el orden público de cada uno de los Estados parte para limitar el libre desplazamiento en su territorio a estas personas (as. Coman), por el hecho de la inexistencia en dicho Estado parte del matrimonio entre personas del mismo sexo. Por tanto, el principio de efectividad es crucial para impedir que las legislaciones nacionales divergentes limiten el ejercicio del derecho a la libre circulación.

55. Al mismo tiempo el citado principio de efectividad, tal y como está siendo pergeñado por el Alto Tribunal, supone también que los Estados no son completamente libres a la hora de ejercer su competencia, sino que tienen que respetar el Derecho de la UE⁷⁹. Y, en concreto, las disposiciones que se refieren a la libre circulación (art. 21 del TFUE), que es un derecho básico del ciudadano. En definitiva, han de respetarse los derechos que corresponden a los nacionales de la UE y que están recogidos en la CDF, adoptada por el TL, porque “los ciudadanos son y deben ser el corazón de la integración de la UE”⁸⁰.

56. Por último, cabe recordar que un objetivo actual de la UE consiste en reforzar la idea de protección de los nacionales de la UE, en especial, en sus relaciones transfronterizas en el ELSJ⁸¹. En concreto, tras el Programa de Estocolmo (2010), cobra un nuevo impulso la ciudadanía⁸². Ya el Programa de La Haya (2004) se refería a la necesidad de “mejora del ejercicio de los derechos de ciudadanía a los ciudadanos de la UE”⁸³.

Entre ellos se encuentra, sin duda, la libre circulación de personas (art. 3, 2º del TUE), que representa una “aspiración de los ciudadanos a la máxima libertad de movimiento y de acción”⁸⁴. Ésta ha experimentado un cambio significativo tras la adopción del TA, como puede apreciarse claramente en el Programa de Estocolmo (2010), que propone como objetivo “progresar en la Europa de los ciudadanos” y poner en práctica con rigor la libertad de circulación de personas, al constituir un derecho básico.

57. En concreto, se señala que: “es necesario que los ciudadanos puedan disfrutar de los derechos derivados de la integración europea. Facilitar la movilidad de los ciudadanos es de crucial importancia para el proyecto europeo. La movilidad debe incrementarse eliminando las barreras a las que se siguen enfrentando los ciudadanos cuando deciden ejercer su derecho a trasladarse a un Estado miembro distinto del suyo con la intención de estudiar o trabajar, crear una empresa, fundar una familia o jubilarse”. “La libertad, la seguridad y la justicia son los ámbitos en los que los ciudadanos más esperan de los responsables políticos, ya que afectan a su vida cotidiana”⁸⁵.

⁷⁹ La STJUE en el conocido As. García-Avello expresa esta idea de forma clara: “la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros” (cdo. 22).

⁸⁰ Véase, M^a D. ORTIZ VIDAL, “El principio de mutuo reconocimiento en el ámbito de la Unión Europea y los límites a la libre circulación, ¿Mecanismo conciliador en tiempos revueltos?”, RDC, 2015, p. 191.

⁸¹ Véase, Comunicación de la Comisión: “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos”. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, COM(2010), 171 final, de 20 de abril de 2010, p. 2.

⁸² De hecho, el Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo se denomina “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos” (COM/2010/171 final). También la previa Comunicación de la Comisión, de 10 de junio de 2009, que condujo a la adopción del Programa de Estocolmo, se denomina: “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio del ciudadano” (COM/2009/262 final). Sobre este particular, véase, M. PI LLORENS/E. ZAPATER DUQUE (coords.), ¿Hacia una Europa de las personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia?, Marcial Pons, Madrid, 2010.

⁸³ Véase, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005. “Programa de La Haya. Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, Documentos COM (2005) 184 final, p. 8.

⁸⁴ Véase, Comunicación de la Comisión, de 2 de junio de 2004, “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Balance del Programa de Tampere y futuras orientaciones”, Documentos COM (2004) 401 final, p. 16.

⁸⁵ Véase, Comunicación de la Comisión: “Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos”. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, COM(2010), 171 final, de 20 de abril de 2010, p. 2. Cabe también citar el Libro Verde sobre “Menos requisitos administrativos para los ciudadanos. Promover la libre circulación de documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los actos de estado civil”, que hace constantes referencias a la libre circulación de personas en el espacio de justicia [Documentos COM(2010) 747].

V. Conclusiones

58. La libertad de circulación de personas consiste, en el momento actual, en la posibilidad de que los nacionales de la UE presenten los documentos que sean necesarios para desplazarse en el ELSJ. Ahora bien, en unas ocasiones –de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE– acceden al RC (identidad de género, nombre, matrimonio); en otras, tales documentos sólo pueden admitirse a los fines del desplazamiento, pero no permiten acreditar las circunstancias, hechos o datos que constan en ellos para que se practique una inscripción (o traslado de asiento) en otro Estado parte (por indicar un ejemplo).

Esto es, la circulación de tales documentos puede limitarse, como sucede en el as. Pancharevo y en el as. Coman, entre otros, como indica el TJUE “*a los solos efectos del ejercicio del derecho a la libre circulación*”. En estos asuntos, no se admite la relación de parentesco en el otro Estado parte de destino, pero el ciudadano puede circular por la UE con dicho documento, sin que se le puedan poner trabas derivadas de las divergencias nacionales que existen entre los ordenamientos de los Estados parte en el ámbito Derecho de familia.

59. En tales casos, no tiene lugar lo que la doctrina denomina un “reconocimiento funcional”, sino que se trata –más bien– del empleo por el TJUE del “principio de efectividad”, con la finalidad de evitar que cualquier diferencia entre las legislaciones nacionales de los Estados parte haga ineficaz el derecho a la libre circulación, que ostentan los ciudadanos y que forma parte del “estatuto de derechos” que les reconoce el ordenamiento de la UE.

60. En todo caso, no cabe hablar de reconocimiento de documentos en la UE, porque tanto las actuales normas de DIPr de origen europeo como el TJUE han eliminado las trabas u obstáculos para que circulen en el ELSI, al realizarse el control en origen (reconocimiento mutuo). Por tanto, la noción más tradicional o clásica de reconocimiento (procedimiento de homologación que permite el control de condiciones) y la noción de reconocimiento recíproco o automático, empleada inicialmente por la normativa de la UE (p.ej., en el conocido Convenio de Bruselas de 1968) se está viendo sustituida por otra, la circulación. Y ello porque en el ELSJ se trata de facilitar la vida al ciudadano móvil y, en particular, de agilizar y simplificar la presentación y aceptación de documentos, necesarios para el ejercicio de la libre circulación de personas.

Estos dos propósitos son señalados, no sólo por el TJUE, sino también por las instituciones de la UE, en especial, tras la entrada en vigor del TA y tras la progresiva creación de un ELSJ, que ha supuesto un giro con respecto a la concepción de la libertad de circulación de personas. Ésta, no sólo constituye un derecho del nacional de la UE, sino que ha de ser garantizada y se ha transformado en la “protección de los ciudadanos móviles”. Por tanto, a día de hoy, un nacional de la UE tiene derecho a invocar su derecho a la libre circulación para hacer valer sus circunstancias personales y familiares en otro Estado parte, con arreglo a la jurisprudencia del TJUE en los asuntos García-Avello, Mirin y Trojan, entre otros.

61. En tales casos, no se trata tanto de verificar cuáles son los efectos del documento expedido en otro Estado parte (en la medida en que se trata –en principio– de los que tiene en el Estado de origen), sino de si su circulación en el Estado parte de destino tiene lugar a los solos efectos de ampliar la efectividad del derecho a la libre circulación del ciudadano de la UE; o si su contenido y la concreta circunstancia que constata el documento accede al RC o puede hacerse valer sin límites. Ésta es otra razón por la que no cabe emplear la idea de “reconocimiento funcional” en el primer caso, al no requerirse verificar condiciones.

Por tanto, cabe afirmar que en el momento actual tiene lugar la plena liberalización de la circulación de documentos cuando está en juego la libre circulación de los nacionales de la UE. Los casos en los que el TJUE limita dicha circulación (a los solos efectos de la movilidad o el desplazamiento) constituyen una excepción, que se explica por el hecho de que trata de evitar que las razones de orden público (o interés general) restrinjan el citado derecho, tomando en cuenta que inciden sobre él contenidos o materias, cuya competencia no ha sido transferencia a las instituciones de la UE.

62. Por último, atribuir al documento los efectos que tiene de acuerdo con el ordenamiento de origen con arreglo al cual se ha configurado es una idea presente en los nuevos instrumentos de Derecho europeo, que responde -más bien- a un enfoque tradicional o clásico del reconocimiento, en el que el control se hace en destino. Sin embargo, cuando el control se hace en origen (lo que sucede en los ámbitos en los que es operativo el reconocimiento mutuo), no se trata tanto de concretar cuál es el específico efecto que despliega el documento en el Estado parte de destino, sino de indicar si circula de forma plena (completa) o limitada, esto es, “a los solos efectos del ejercicio del derecho a la libre circulación”.