

# Algunas reflexiones sobre el Derecho de la UE en materia de filiación adoptiva: Perspectivas de futuro<sup>1</sup>

## Some reflections on EU law on adoptive parentage: Future perspectives

MARÍA JESÚS SÁNCHEZ CANO

*Profesora de Derecho Internacional Privado (Universidad San Jorge)*  
*Magistrada Suplente*

Recibido:09.06.2025 / Aceptado:25.07.2023

DOI: 10.20318/cdt.2025.9898

**Resumen:** Los vínculos jurídico-legales derivados de la institución adoptiva pueden plantear inconvenientes cuando presentan un elemento internacional, en virtud del cual, la situación quedaría vinculada con los ordenamientos jurídicos de distintos Estados, cuyas discrepancias podrían dar lugar a resoluciones claudicantes. Con la finalidad de garantizar los principios del interés superior del niño y de no discriminación, se adoptó la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2017, sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones. Igualmente relevante resulta la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo.

**Palabras clave:** adopción transfronteriza, Derecho de la Unión Europea, Derecho Internacional Privado, reconocimiento de resoluciones.

**Abstract:** Legal-legal links arising from the institution of adoption can be problematic when they have an international element, whereby the situation would be linked to the legal systems of different States, the discrepancies of which could lead to claudicating decisions. In order to ensure the principles of the best interests of the child and non-discrimination, the European Parliament Resolution of 2 February 2017 on the cross-border aspects of adoption was adopted. Equally relevant is the Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parentage and the creation of a European Certificate of Parentage.

**Keywords:** Intercountry adoption, European Union law, Private International Law ,recognition of decisions.

**Sumario:** I. Planteamiento general de la cuestión. II. Líneas fundamentales de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones. III. Algunas consideraciones de interés sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reconocimiento transfronterizo de resoluciones de adopción. IV. La Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo: Aspectos básicos relativos al sistema de reconocimiento de resoluciones judiciales aplicable a la institución adoptiva. V. Breves reflexiones finales.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo Consolidado de Investigación del Gobierno de Aragón «Ius Fami-liae», IP. Carlos Martínez de Aguirre Aldaz.

## I. Planteamiento general de la cuestión

1. Los vínculos que se generan en las relaciones de familia por circunstancias jurídico-legales, como los derivados de la institución adoptiva, pueden plantear situaciones que afecten a sujetos especialmente vulnerables y necesitados de protección, como los menores de edad. Los inconvenientes se incrementan cuando la filiación adoptiva presenta un elemento internacional, en virtud del cual, la situación quedaría vinculada con los ordenamientos jurídicos de distintos Estados, que podrían presentar discrepancias en sus regulaciones. Estas divergencias entre sistemas jurídicos resultan más evidentes en el sector de la validez extraterritorial de decisiones, en tanto que pueden dar lugar a resoluciones claudicantes, válidamente decretadas en el Estado de origen, pero, cuyo reconocimiento no se va a otorgar en el Estado de recepción, ocasionando indefensión y situaciones de desprotección.<sup>2</sup>

2. A este respecto, no puede desconocerse que la aparición en el marco de la Unión Europea de nuevos modelos de familia también influye en el ámbito de la filiación adoptiva (adopción por personas del mismo sexo, adopción monoparental, etc.) y tampoco hay que olvidar que los efectos de la institución adoptiva no se regulan de la misma manera en todos los ordenamientos jurídicos (adopción simple, adopción de mayores de edad). Por este motivo, tanto el TEDH<sup>3</sup> como el TJUE<sup>4</sup>, han unificado determinados conceptos propios del Derecho de familia (“vínculo de filiación”, “vida familiar”) a la hora de aplicar, en el primer caso, el CEDH<sup>5</sup> y, en el segundo, el Derecho de la Unión Europea, debido a los problemas que se han suscitado en referencia al respeto a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH y art. 7 CDFUE<sup>6</sup>) y al derecho a la libre circulación y residencia (art. 21 TFUE<sup>7</sup> y art. 45 CDFUE). Ello ha dado lugar a definiciones autónomas, independientes de las previstas en los ordenamientos de los Estados,

<sup>2</sup> Téngase en cuenta aquí que, tanto de la jurisprudencia del TJUE como de la doctrina sentada por el TEDH, que se mencionará más adelante, se desprende que, tratándose de situaciones transfronterizas en las cuales es fácil encontrarse con situaciones claudicantes, habrá que estar a las circunstancias del caso concreto, sin que quepan las respuestas generales ni en la aplicación de determinados principios, como, por ejemplo, el del interés del menor, ni tampoco de la normativa aplicable. Así se concluye en M.J. SÁNCHEZ CANO Y R. SANTILLÁN SANTA CRUZ, “La equidad como valor del orden público europeo y su aplicación en asuntos transfronterizos de derecho de familia”, *Cuadernos de derecho transnacional*, Vol. 13, N.º 2, 2021, pp. 1070-1085, (<https://doi.org/10.20318/cdt.2021.6315>).

<sup>3</sup> En materia de adopción, Vid. entre otras muchas resoluciones, las SSTEDH de 22 enero 2008, Caso E.B. contra Francia (TEDH 2008/4); 13 enero 2009, Caso Todorova contra Italia (TEDH 2009/8); 10 enero 2008, Caso Kearns contra Francia (TEDH 2008/5); o de 13 septiembre 2007, Caso Emonet y otros contra Suiza. También son de interés la STDH de 28 junio 2007, Caso Wagner y JNWL contra Luxemburgo (JUR 2007/147388) o la STEDH de 3 mayo 2011, Caso Négrépointis-Giannis contra Grecia (TEDH 2011/43). En cuanto a los nuevos conceptos del Derecho de Familia, también es relevante STEDH de 24 enero 2017, n.º 25358/12 (Caso Campanelli y Paradiso contra Italia), comentada por A.M. RUIZ MARTÍN, “El Caso Campanelli y Paradiso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el concepto de familia de facto y su aportación al debate de la gestación por sustitución”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 11, n.º 2, Octubre 2019, pp. 778-791.

<sup>4</sup> Sobre los nuevos modelos de familia y el respeto a la vida privada y familiar, a título de ejemplo, cabe citar STJUE (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, Asunto C-673/16 - Coman y otros (ECLI:EU:C:2018:385). Sobre las implicaciones en materia de Derecho Internacional privado que contiene esta sentencia, consúltese J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, “Libre circulación de personas, matrimonios entre personas del mismo sexo y la sentencia del TJUE de 5 junio 2018 en el asunto Coman-Hamilton”, <http://accursio.com/blog/?p=85>; y, M. GUZMÁN ZAPATER, “Matrimonio entre personas del mismo sexo y derecho a la libertad de circulación (sobre la STJ, Gran Sala, 5 de junio de 2018, en el As.C-673/16, Coman)”, *Crónica de Derecho Internacional Privado*, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2018, [www.reei.org](http://www.reei.org). Igualmente, hay que traer también a colación la STJUE de 26 de marzo de 2019, Asunto C 129/18, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section (ECLI:EU:C:2019:248), que acoge la doctrina sentada en la STJUE (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, asuntos acumulados C-424/10 y C-425/10 (ECLI:EU:C:2011:866. Acerca de esta resolución, consúltese: N. MARCHAL ESCALONA, “La kafala, ciudadanía de la unión y los derechos fundamentales del menor: de Estrasburgo a Luxemburgo”, *La Ley Unión Europea*, n.º 71, 30 de Junio de 2019 (LA LEY 7510/2019).

<sup>5</sup> Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, «BOE» núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

<sup>6</sup> Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, «DOCE» núm. 364, de 18 de diciembre de 2000.

<sup>7</sup> Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, «DOUE» núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

con la finalidad de garantizar la continuidad de las relaciones familiares en supuestos transfronterizos, frente a las limitaciones o restricciones establecidas por los poderes públicos de cada Estado<sup>8</sup>.

3. Por otra parte, cabe tomar en consideración que, de acuerdo con el artículo 67 TFUE, “la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”. Como también hay que tener muy presente el principio de mutuo reconocimiento<sup>9</sup>, igualmente aplicable a situaciones propias del Derecho de familia, en cuya virtud, toda situación jurídica válidamente creada al amparo del Derecho de un Estado miembro de la UE ha de ser considerada como válida y existente en los demás Estados miembros de la UE, siempre que se respeten los principios y valores fundamentales que constituyen el orden público internacional del Estado miembro destino.

4. Atendiendo a los anteriores razonamientos y con la finalidad de garantizar los principios del interés superior del niño<sup>10</sup> y de no discriminación, y dentro del respeto de sus derechos fundamentales, se adoptó la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones<sup>11</sup>, cuyo objetivo consiste en establecer normas mínimas comunes en materia de adopción, con las cuales se pretende solventar las divergencias existentes entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la UE, especialmente, en lo que respecta a los principios que deben regir el procedimiento de adopción y en lo referente a los efectos jurídicos del proceso de adopción. De dicha resolución trae causa la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reconocimiento transfronterizo de resoluciones de adopción.

5. En el marco de la Unión Europea resulta igualmente relevante la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo<sup>12</sup>. De dicho instrumento, por lo que respecta a la filiación adoptiva, entre otras cuestiones, cabe resaltar:

- 1ª Prevé que la adopción internacional, en la que el hijo o la hija y el progenitor o los progenitores adoptivos tengan su residencia habitual en diferentes Estados, se regirá por el CH 1993.
  - 2ª El Reglamento no deberá aplicarse a la adopción internacional, con independencia de que afecte a dos Estados miembros o a un Estado miembro y a un tercer Estado, y de que la adopción internacional esté o no cubierta por el CH 1993.
  - 3ª La Propuesta no se aplica al establecimiento de la filiación en situaciones nacionales sin elementos transfronterizos, como la adopción nacional en un Estado miembro, aunque sí opera respecto del reconocimiento de la filiación determinada en tales situaciones nacionales en un Estado miembro.
  - 4ª El Reglamento debe abarcar tanto la adopción plena como la adopción simple.
6. Todas estas cuestiones se desarrollarán con más detalle a lo largo del presente trabajo.

<sup>8</sup> A este respecto, además del Caso Wagner y JNWL contra Luxemburgo (JUR 2007/147388), Vid. la STEDH de 4 octubre 2012, Caso *Affaire Harroudj* contra Francia (rec. 43631/2009), y la STDH de 16 diciembre 2014, Caso *Chbihi Loudoudi y otros* contra Bélgica (TEDH 2014/101).

<sup>9</sup> Art.67.4 TFUE: “La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.” Vid. también art.81 TFUE: “1. La Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.”

<sup>10</sup> En relación con el principio del interés del menor, Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017, Asunto C-133/15 - *Chavez-Vilchez y otros* (ECLI:EU:C:2017:354).

<sup>11</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones (2015/2086(INL)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52017IP0013>.

<sup>12</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo. Vid. y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52017IP0013>.

## II. Líneas fundamentales de la Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones<sup>13</sup>

7. Primeramente, del marco normativo del que parte la citada Resolución parece oportuno destacar las referencias al principio de reconocimiento mutuo, antes mencionado (art.67.4 TFUE), con especial atención en el procedimiento para establecer medidas para garantizar el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia de Derecho de Familia con repercusión transfronteriza, así como su ejecución de decisiones (art.81 TFUE). Igualmente, la Resolución reseña otros textos internacionales de particular relevancia en relación con las adopciones transfronterizas, como son la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989<sup>14</sup> (con mayor interés en los arts. 7, 21 y 35), la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, de 25 de mayo de 2000<sup>15</sup>, el Convenio de La Haya, de 29 de mayo de 1993<sup>16</sup>, relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (en adelante, CH 1993)<sup>17</sup> y el documento temático del comisario para los Derechos Humanos titulado «*Adoption and Children: a Human Rights Perspective*» (la adopción y los niños desde la perspectiva de los derechos humanos), publicado el 28 de abril de 2011<sup>18</sup>. Estas normas y muy en especial, el Convenio sobre los Derechos del Niño de 1980 y el CH 1993, encuentran su reflejo en las normas mínimas comunes en materia de adopción que, seguidamente, enuncia la Resolución.

9. Así, en cuanto tales normas mínimas, en primer lugar, la Resolución se remite a los principios del interés superior del niño<sup>19</sup> y de no discriminación, dentro del respeto de sus derechos fundamentales e incidiendo en la necesidad de atender a las circunstancias del caso concreto. No resulta de extrañar que el Parlamento Europeo mencione en primer lugar tales principios, habida cuenta que constituyen valores fundamentales en materia de protección de menores. En concreto, el principio de no discriminación se encuentra recogido en el art.2 Convenio sobre los Derechos del Niño de 1980, mientras que el principio del interés del menor se contempla en su art.3 como una consideración primordial a tomar en consideración en todas las medidas concernientes a los niños que adopten las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos; y también, en el art.21, se establece el interés del menor como criterio inspirador de la adopción..

<sup>13</sup> Esta resolución es objeto de estudio en: D. MENICHINI, “Reconocimiento mutuo de decisiones y adopción internacional. Situación europea”, *La Protección de la infancia migrante frente a las diferentes caras de la violencia de género, la discriminación y la trata* / coord. por A. LARA AGUADO, P. MELGAREJO CORDÓN, M. E. VÍLCHEZ VIVANCO, Madrid, Sepin, 2022; G. ESTEBAN DE LA ROSA, “Identidad personal transfronteriza y derecho internacional privado europeo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Sección ESTUDIOS, Miscelánea/Miscellany, Vol. 74/2, julio-diciembre 2022, Madrid, pp. 157-179, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.74.2.2022.1b.02>.

<sup>14</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1990.

<sup>15</sup> Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000, «BOE» núm. 27, de 31 de enero de 2002.

<sup>16</sup> Instrumento de ratificación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, «BOE» núm. 18

<sup>17</sup> En referencia al CH 1993, puede consultarse, G. PARRA ARANGUREN, *Informe Explicativo relativo al Convenio de La Haya, de 29 de mayo de 1993, relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional*, <https://assets.hcch.net/docs/9962f11b-1df5-4c7a-96fa-e03054d7abf9.pdf>.

<sup>18</sup> Vid.<https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-commissio/16806dac00>.

<sup>19</sup> Sobre el principio del interés del menor en Derecho Internacional Privado, Vid. A. BORRÁS RODRÍGUEZ, “El “interés del menor” como factor de evolución y progreso del Derecho internacional privado”, *Discurso de ingreso en la Academia de Jurisprudencia y legislación de Cataluña*, noviembre 1993, pp.15 y 56-58. En relación con el principio del interés del menor como principio fundamental que integra el orden público internacional español, resultan muy ilustrativas las reflexiones que realizan A. L. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ en “Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2014 (247/2014) Gestación por sustitución en California”, *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina: Civil y Mercantil* / M. YZQUIERDO TOLSADA (dir.), Vol. 6, 2016 (2013-2014 / coord. por J. ESPIN GRANIZO), pp. 395-410.

10. Específicamente, en materia de adopción internacional, el CH 1993, con carácter general, muestra su preocupación por que se garantice que las adopciones internacionales vayan a tener lugar en consideración al interés superior del niño y al respeto a sus derechos fundamentales, estando presente igualmente este precepto a lo largo de su articulado (arts. 1, 4, 16, 21 y 24)<sup>20</sup>. Y por último, en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, tampoco hay que olvidar que el principio del interés del menor está previsto expresamente en el art.24.2 CDFUE.

11. La Resolución estipula igualmente que “la finalidad de la adopción no es conferir a los adultos el derecho a tener un hijo<sup>21</sup>, sino ofrecer a los niños un entorno estable de cariño y atención en el que criarse y desarrollarse en armonía”. De este modo, el Parlamento Europeo sigue la línea establecida en el Preámbulo del Convenio sobre Derechos del Niño de 1980 y en el CH 1993, en el sentido de que para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, el niño debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Esto enlazaría con el requisito de idoneidad de los adoptantes, previsto en el art.5.a) CH 1993<sup>22</sup>.

12. Estas reglas mínimas que establece la Resolución se estipulan para la adopción de menores de dieciocho años o menores de edad según su ley personal. El Parlamento Europeo no sigue en este punto al CH 1993, que resultan aplicables hasta que el niño cumpla los dieciocho años de edad (art.3). Por otra parte, debe recordarse que el art.1 del Convenio sobre los Derechos del Niño dispone que “*se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”.

13. La armonía entre los derechos del niño adoptado y de sus progenitores, a la que atiende especialmente el Convenio sobre los Derechos del Niño (particularmente, en los art.8, 9, 20 y 21) también es tomado en consideración por la Resolución en varios de sus Considerandos. Así, el Considerando D se refiere “*al justo equilibrio entre el derecho del niño adoptado a conocer su verdadera identidad y el derecho de los progenitores a proteger la suya*”; mientras que los Considerandos E y F, respectivamente, aluden a que las circunstancias económicas no han de tenerse en cuenta a la hora de retirar la patria potestad a los padres y acordar la adopción del menor, así como la exigencia de que los procedimientos de adopción no se inicien con anterioridad a la decisión de retirada de la patria potestad a los progenitores y al derecho de éstos a oponerse a dicha decisión, que, si no se adopta con las debidas garantías procesales, puede no ser objeto de reconocimiento en los demás Estados miembros<sup>23</sup>.

14. Al mismo tiempo, el Parlamento Europeo reitera el derecho del menor a ser oído, en cumplimiento del art.12 del Convenio sobre los Derechos del Niño, instando a que se cuente con su opinión, si tiene suficiente juicio. y en su caso, con el consentimiento para su adopción, siguiendo la línea establecida en el art.4.3 CH 1993<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Sobre el interés del menor en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Dipr, consúltese: M. HERRANZ BALLESTEROS, *El interés del menor en los Convenios de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado*. Madrid, Lexnova, 2004.

<sup>21</sup> Sobre este particular se ha pronunciado el TEDH en la STEDH de 3 de mayo de 2011 (Caso NÉGRÉPONTIS-GIANNISIS c. GRECIA), ya referenciada, donde se deja sentado que el derecho a adoptar no se encuentra garantizado como tal en el CEDH. Igualmente, de la STDH de 26 de febrero de 2002, Caso Fretté c. Francia ((nº 36515/97), se desprende que la finalidad de la adopción es encontrar una familia adecuada para un niño y no un niño para una familia.

<sup>22</sup> El CH 1993, entre otras cautelas, establece, en su art.5. a), la obligación por parte de las Autoridades del Estado de origen de constatar que “*los futuros padres adoptivos son adecuados y aptos para adoptar*”.

<sup>23</sup> En este punto, no puede desconocerse que la normativa internacional antes citada consagra el principio de la subsidiariedad de la adopción y de prioridad de la propia familia. Igualmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos-(STEDH de 24 de marzo de 1988, caso Olsson I v.Suecia)-sostiene que “*toda medida de separación de un menor de su familia debe ser concebida en principio como temporal, revocándose tan pronto como las circunstancias lo permitan*”. Sobre condenas recientes por parte del TEDH contra Noruega y España por decisiones en las que se acordaba la adopción de menores sin el consentimiento de los padres biológicos, Vid. M. ELÓSEGUI ITXASO, “La reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la tutela de la administración y la separación de los menores de sus padres biológicos en casos de abandono y/o maltrato”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Octubre 2024), Vol. 16, Nº 2, pp. 602-616, - [www.uc3m.es/cdt](http://www.uc3m.es/cdt) - DOI: 10.20318/cdt.2024.8933.

<sup>24</sup> En relación con el art.12 de la Convención, Vid. *Observación general Nº 12 (2009) El derecho del niño a ser escuchado*,

15. Asimismo, hay que destacar la mención expresa que realiza la Resolución al art.21 del Convenio sobre los Derechos del Niño de 1980, como principal punto de referencia para cualesquiera procedimientos, medidas o estrategias relacionadas con adopciones en un contexto transfronterizo, al tiempo que se respeta el interés superior del niño, así como a la preocupación del legislador por que se refuercen las medidas de cooperación en la lucha contra la delincuencia y la corrupción en la Unión Europea. A este respecto, no hay que olvidar las cautelas que introduce en CH 1993, sobre todo, en sus arts.4.y 8.

16. Por último, el Parlamento Europeo ha entendido que, antes de dar al niño en adopción, hay que propiciar la integración del menor en su propia familia y la colocación de hermanos en la misma familia adoptiva, en conjunción con el art.9 del Convenio sobre los Derechos del Niño, que establece el principio de prioridad de la propia familia. Junto a ello, en cumplimiento de lo estipulado en el art.20 del Convenio sobre los Derechos del Niño, la Resolución aboga por que en supuestos de adopción transfronteriza se tengan en cuenta y se respeten en la medida de los posible, las tradiciones culturales y lingüísticas del niño.

17. Después de estas disposiciones, la Resolución se centra en la adopción internacional según el CH 1993, poniendo de relieve los inconvenientes que surgen en relación con la expedición de certificados de adopción y exhortando a los Estados miembros a no plantear impedimentos burocráticos innecesarios para el reconocimiento de adopciones constituidas conforme al Convenio. Del mismo modo, se insta a las autoridades de los Estados miembros a que intensifiquen su cooperación en materia de justicia civil en el ámbito de la adopción.

18. Y en cuanto al reconocimiento transfronterizo de las resoluciones de adopción nacionales, la Resolución hace hincapié en que *“el principio de confianza mutua entre los Estados miembros reviste una importancia fundamental para el Derecho de la Unión, ya que permite la creación y el mantenimiento de un espacio sin fronteras interiores”*. Aquí, hay que advertir que el Parlamento Europeo observa que el Reglamento Bruselas II (actual RBII ter) no aborda la cuestión del reconocimiento de las resoluciones de adopción, de ahí que considere sumamente importante *“adoptar legislación que prevea el reconocimiento automático en un Estado miembro de una resolución de adopción adoptada en otro Estado miembro, siempre que se garantice el pleno respeto de las disposiciones nacionales en materia de administración pública y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. Por este motivo, la Resolución defiende que se apruebe una legislación complementaria que integre la ausencia de normas en materia de reconocimiento de las adopciones, tal como se contempla en el CH 1993, cuya relevancia pone de relieve.

19. En definitiva, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que, a más tardar el 31 de julio de 2017, le sometiera, sobre la base de los arts.67 y 78 TFUE, una propuesta relativa a un acto sobre el reconocimiento transfronterizo de las resoluciones de adopción, siguiendo las recomendaciones que figuraban en el anexo, y en consonancia con el Derecho internacional existente en este ámbito

### III. Algunas consideraciones de interés sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reconocimiento transfronterizo de resoluciones de adopción <sup>25</sup>

20. Del Informe con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones surge la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reconocimiento transfronterizo

---

Comité de los derechos del niño 51º período de sesiones ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009, [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf).

<sup>25</sup> Puede consultarse el texto de la Propuesta en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0370\\_ES.html?redirect#\\_section2](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0370_ES.html?redirect#_section2).

rizo de resoluciones de adopción. Dicha Propuesta parte de la necesidad de garantizar la libre circulación de las familias que han adoptado a un niño, para lo cual se considera necesario disponer de un instrumento jurídico de la Unión Europea vinculante y directamente aplicable, que determine las normas que rigen la competencia y el reconocimiento de las resoluciones de adopción, de manera que no se produzcan resoluciones claudicantes. O lo que es lo mismo, la Propuesta de Reglamento trata de impedir que una resolución de adopción adoptada legalmente en un Estado miembro no sea reconocida en otro Estado miembro.

**21.** En cuanto al ámbito de aplicación, la Propuesta de Reglamento pretende cubrir únicamente aquellas resoluciones de adopción adoptadas o reconocidas en un Estado miembro, pero, advierte que no se aplicará a las adopciones internacionales acordadas conforme al CH 1993, en tanto que dicho instrumento ya prevé el reconocimiento automático de dichas adopciones (art.1.2.b y 18). Ello comporta que la Propuesta de Reglamento ampare únicamente el reconocimiento de las adopciones nacionales, adoptadas por las autoridades de los Estados miembros, así como a las adopciones internacionales decretadas al margen del CH 1993.

**22.** El art. 2 de la Propuesta de Reglamento estipula que se entiende por resolución de adopción *“la sentencia o decisión por la que se crea o reconoce una relación jurídica paternofilial permanente entre un niño que no ha alcanzado la mayoría de edad y un adoptante o unos adoptantes que no son los padres biológicos de ese niño, con independencia de la denominación que reciba la relación jurídica en el Derecho nacional”*. De esta definición se desprende que el Reglamento operaría respecto de aquellos adoptandos menores de edad conforme a su ley personal, apartándose del CH 1993, que, recuérdese, se aplica desde el nacimiento y hasta que el niño haya cumplido los dieciocho años de edad.

**23.** La Propuesta de Reglamento establece que ha de existir una conexión entre la adopción y el territorio del Estado miembro que haya adoptado o reconocido la resolución de adopción. Esto requiere que el reconocimiento de la adopción incorpore el control del cumplimiento de las normas comunes de competencia de autoridades, que, según la Propuesta, han de presentar un alto grado de previsibilidad y a tal fin, deben fundamentarse en la residencia habitual de uno o de los dos adoptantes o en la del adoptando. Sin embargo, se introduce una excepción al criterio de la residencia habitual en situaciones en las que estén implicados terceros países, respecto de las que se considera que el Estado miembro de nacionalidad puede constituir ese elemento de vinculación, al que se ha hecho referencia más arriba. Y se insiste en que, habida cuenta que los adoptandos suelen ser menores, no cabe la posibilidad de elección de las autoridades que decidirán sobre la adopción<sup>26</sup>. En este punto, hay que hacer notar que la decisión es acertada y acorde al principio del interés del menor, en tanto que se evitan fraudes mediante el uso de foros exorbitantes o mediante la sumisión a tribunales o autoridades de países con los que el supuesto no presenta suficiente vinculación y cuyas normas no avalan que la constitución de la adopción se lleve a cabo con las debidas garantías<sup>27</sup>.

**24.** En virtud del principio de confianza recíproca y siguiendo la línea emprendida por el legislador europeo en otros Reglamentos, entre los que cabe citar el RBII ter, la Propuesta de Reglamento contempla un sistema de reconocimiento automático, de manera que las resoluciones de adopción adoptadas o reconocidas en un Estado miembro han de ser reconocidas en todos los demás Estados miembros sin

<sup>26</sup> En este sentido la Propuesta de Reglamento dispone, *“Artículo 4. Competencia en materia de resoluciones de adopción: 1. Las autoridades de un Estado miembro solo podrán adoptar una resolución de adopción si el adoptante o adoptantes o el niño adoptado tienen su residencia habitual en ese Estado miembro.*

*2. En los casos en que la resolución de adopción haya sido adoptada por las autoridades de un tercer país, las autoridades de un Estado miembro también podrán adoptar tal resolución, o decidir sobre el reconocimiento de la resolución del tercer país, con arreglo a los procedimientos establecidos por su Derecho nacional, si el adoptante o adoptantes o el niño adoptado no tienen su residencia habitual en dicho Estado miembro, pero son ciudadanos del mismo”*.

<sup>27</sup> Como han venido manifestando los Profesores Calvo Caravaca y Carrascosa González, tradicionalmente, el control de la competencia judicial internacional del juez de origen se fundamenta en razón de la protección respecto a foros exorbitantes, así como en la salvaguarda frente a la utilización del *Bad Forum Shopping*. Vid. A. L. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Derecho Internacional Privado*, Vol.I, Edición 2012-2013, Granada, Comares, 2012, pp.609 y 610.

necesidad de procedimiento especial alguno. Ahora bien, se prevé que cualquier parte interesada pueda solicitar la denegación del reconocimiento de una resolución de adopción si considera que concurre alguno de los motivos para denegar el reconocimiento. Dichos motivos son la falta de competencia de las autoridades del Estado miembro en el que tuvo lugar la adopción y que el reconocimiento sea manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido, según una interpretación conforme con el art.21 CDFUE<sup>28</sup>. Ello, sin que en ningún caso quepa en el Estado miembro requerido una revisión en cuanto al fondo de la decisión acordada en el Estado miembro de origen<sup>29</sup>.

24. No obstante, esta previsión queda matizada por lo dispuesto en el art.1.3. a) y b) de la Propuesta de Reglamento, que dispone que los Estados miembros no están obligados a “reconocer la existencia de cualquier relación jurídica entre los adoptantes de un niño adoptado como consecuencia del reconocimiento de una resolución de adopción”<sup>30</sup>. Cabe destacar la redacción del mencionado precepto resulta menos concreta en comparación con el régimen del CH 1993, que incluye expresamente a las adopciones simples de menores de dieciocho años dentro de su ámbito de aplicación (art.2.2 en relación con el art.3) y por lo tanto, las mismas quedan cubiertas por el sistema de reconocimiento de pleno derecho del que se benefician las adopciones certificadas conforme al Convenio (art.23), sean éstas plenas o simples, revocables o no, con la única salvedad de que la concreta adopción resulte manifiestamente contraria al orden público internacional del Estado contratante requerido (art.24).

25. En cuanto a los efectos, el art. 12 de la Propuesta de Reglamento contiene una previsión para los casos en que la resolución tenga por objeto una medida o una orden que no encuentre acogida en el ordenamiento jurídico del Estado miembro requerido. De este modo, la medida o la orden habrá de adaptarse, en lo posible, a una medida u orden prevista en el ordenamiento jurídico de dicho Estado miembro que tenga efectos equivalentes y persiga una finalidad e intereses similares, sin más efectos que los dispuestos en el Derecho del Estado miembro de origen. También contrasta este precepto con lo dispuesto en el art.25 CH 1993, que contempla unos efectos mínimos que se derivan del reconocimiento de la adopción y que se concretan en el establecimiento de un vínculo de filiación entre el menor y sus padres adoptivos y la responsabilidad de éstos respecto del adoptado. De la misma manera, el CH 1993, en su art. 27 señala que la adopción simple puede ser convertida en una adopción plena si la ley del Estado de recepción así lo permite y siempre que los consentimientos a los que se refiere el propio Convenio hayan sido emitidos para dicha adopción<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> La Propuesta de Reglamento estipula: “Artículo 3 Reconocimiento automático de resoluciones de adopción.

1. Una resolución de adopción adoptada en un Estado miembro se reconocerá en los demás Estados miembros sin que sea necesario recurrir a procedimiento especial alguno, a condición de que el Estado miembro que adopte la resolución sea competente de conformidad con el artículo 4.

2. Cualquier parte interesada podrá solicitar, de conformidad con el procedimiento previsto en artículo 7, que se dicte una resolución en la que se declare que no concurren los motivos de denegación del reconocimiento que se recogen el artículo 6.

3. Si la denegación del reconocimiento se invoca como cuestión incidental de la que depende la conclusión de un procedimiento ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, dicho órgano jurisdiccional será competente para conocer de tal cuestión”.

En cuanto a los motivos de denegación del reconocimiento, Vid: “Artículo 6 Denegación del reconocimiento

Apetición de cualquier parte interesada, el reconocimiento de una resolución de adopción adoptada en un Estado miembro solo podrá ser denegada:

a) si dicho reconocimiento es manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido;

b) si el Estado miembro de origen no era competente con arreglo al artículo 4”.

<sup>29</sup> Vid. “Artículo 10 Prohibición de la revisión en cuanto al fondo

La resolución de adopción adoptada o la resolución judicial dictada en un Estado miembro no podrán ser objeto en ningún caso de una revisión en cuanto al fondo en el Estado miembro requerido”.

<sup>30</sup> Ni tampoco están obligados los Estados miembros a “adoptar resoluciones de adopción en circunstancias en las que el Derecho nacional aplicable no lo permita” (art.3.1.b).

<sup>31</sup> En referencia a la conversión de la adopción simple en plena, el legislador español ha regulado dicha posibilidad en el art.30.4 LAI.



26. A este respecto, cabría plantearse si la aplicación del art.12 de la Propuesta de Reglamento pudiera dar lugar a la degradación de la institución adoptiva, en especial en el caso de las adopciones simples, al no establecer expresamente el reconocimiento del vínculo de filiación. Para evitar este problema, quizás hubiera sido más adecuado optar por un reconocimiento material o conflictual, conforme al cual, los efectos en el Estado miembro requerido de las resoluciones dictadas en el Estado de origen serían los previstos en la *lex causae*, es decir, en la ley material aplicable al fondo de la situación, designada conforme a las normas de conflicto del foro, sin necesidad de acudir a la normativa de Derecho procesal civil internacional, con la única limitación del orden público internacional<sup>32</sup>.

27. Por último, cabe resaltar que el art.11 de la Propuesta de Reglamento regula el certificado europeo multilingüe de adopción, que las autoridades del Estado miembro en el que se haya decretado la adopción deberán expedir a solicitud de cualquier parte interesada y conforme al modelo establecido con arreglo al art.15.

#### **IV. La Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo: Aspectos básicos relativos al sistema de reconocimiento de resoluciones judiciales aplicable a la institución adoptiva<sup>33</sup>**

28. En este apartado, principalmente, se desarrollarán las cuestiones planteadas en el epígrafe I. del presente trabajo. Así, primeramente, cabe recordar que esta Propuesta de Reglamento en materia de filiación se formula atendiendo, entre otros extremos, justamente, a la Resolución de 2 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los aspectos transfronterizos de las adopciones, antes examinada.

29. De la Exposición de Motivos parece oportuno destacar que el objetivo de la Propuesta consiste en reforzar la protección de los derechos fundamentales de los hijos en situaciones transfronterizas, y muy en particular, su derecho a la identidad, a la no discriminación, a la vida privada y familiar, así

<sup>32</sup> Así lo ha recogido el legislador español en el art. 30 LAI. Los problemas que pudieran derivarse del sistema previsto en la Propuesta de Reglamento se pusieron de relieve en nuestro país con anterioridad a la LAI, en tanto que la DGRN, acogiendo la tesis de la calificación funcional, adoptó una solución similar a la Propuesta de Reglamento, llevando a cabo un estudio de la función que la figura de la adopción simple o menos plena desempeñaba en el ordenamiento jurídico extranjero, para, seguidamente, buscar la institución que en nuestro Derecho cumplía una función equivalente, decidiendo que lo más conveniente era equiparar las adopciones simples o menos plenas a una institución de protección de menores, como es el acogimiento familiar regulado en el ordenamiento jurídico español. Vid., entre otras, RRDGRN, 14-5-1992, 18-10-1993, 13-10-1995, 25-4-1995, 1-4-1996, 16-9-1996, 3-4-2002, así como 27 (5ª)- 2 y 21-3-2006, en las cuales ante una adopción cuyos efectos no se corresponden con los previstos por el ordenamiento español la DGRN califica la misma como “*situación personal de prohijamiento o acogimiento*”, admitiendo la posibilidad de su anotación con valor informativo. En este punto, debe señalarse que, como tal medida de protección de menores, en su caso, quedaría cubierta por el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1961, sobre competencia de Autoridades y ley aplicable en materia de protección de menores, entonces vigente, tal como observaron en su momento los Profesores Calvo Caravaca y Carrascosa González. Vid. A.L. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *Derecho Internacional Privado*, Vol. II, Comares, Granada, 2006, p158. Esta solución proporcionaba un nivel de protección muy inferior, provocando una “*degeneración jurídica*” o “*degradación*” de la institución de la adopción simple, toda vez que privaba a la institución adoptiva de todos los efectos que producía según la ley que la regía y muy particularmente, de una de sus connotaciones esenciales, cual es el vínculo de filiación, y así lo advirtieron A.L. CALVO CARAVACA y J. CARRASCOSA GONZÁLEZ, *La Ley 54/2007, de 28 de diciembre sobre adopción internacional*, (Reflexiones y comentarios), Granada, Comares, 2008, p.299.

<sup>33</sup> Sobre dicha ‘Propuesta, consúltese, Vid. S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “La propuesta de Reglamento europeo sobre filiación. Una presentación crítica”, *Revista de Derecho Civil*, Vol.10, N°3, 2023, pp. 171-200; E. RODRÍGUEZ PINEAU (2023). “La Propuesta de Reglamento europeo sobre filiación en situaciones transfronterizas”, *Cuadernos de Derecho Privado*, 6, pp. 148-180, DOI: <https://doi.org/10.62158/cdp.46>; A. DURÁN AYAGO, “La propuesta de normas de competencia judicial internacional en materia de filiación: entre lo conocido y lo desconocido”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Octubre 2023), Vol. 15, N° 2, pp. 1400-1409, DOI: 10.20318/cdt.2023.8114; M. GUZMÁN PECES, “La interconexión de los foros de competencia en la propuesta de Reglamento europeo en materia de filiación con los Reglamentos Bruselas II ter y III”, *Cuadernos de Derecho Transnacional* (Octubre 2023), Vol. 15, N° 2, pp. 1410-1424, DOI: 10.20318/cdt.2023.8115. .

como los derechos sucesorios y de alimentos en otro Estado miembro. Ello, teniendo siempre en cuenta el interés superior del menor como consideración primordial en todas las acciones relacionadas con la infancia, tanto si las llevan a cabo autoridades públicas como entidades privadas. Junto a ello, se hace hincapié en que la Propuesta pretende proporcionar seguridad jurídica y previsibilidad en lo relativo a las normas sobre competencia internacional y ley aplicable para la determinación de la filiación en situaciones transfronterizas y sobre el reconocimiento de la filiación, reduciendo los costes respecto a los procesos judiciales de reconocimiento de la filiación en otro Estado miembro.

**30.** Asimismo, en la Exposición de Motivos se pone de relieve el incremento de las relaciones de Derecho de familia con elemento transfronterizo en el ámbito de la Unión Europea, lo que ha dado lugar a numerosas resoluciones claudicantes en materia de filiación, obstaculizando la libertad de circulación y los derechos inherentes a la misma, de acuerdo con la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. De ahí que por el Derecho de la Unión se deba proceder a establecer la normativa mediante la cual se pueda requerir a los Estados miembros para que reconozcan la filiación del hijo o de la hija determinada en otro Estado miembro. Ello, habida cuenta las divergencias en cuanto a las normas de Derecho Internacional privado de los Estados miembros en materia de filiación y a la ausencia de instrumentos procedentes del legislador europeo que regulen la cuestión,

**31.** Del mismo modo, en la citada Exposición de Motivos se observa que la Propuesta de Reglamento *“abarca el reconocimiento de la filiación del hijo o de la hija con independencia de cómo se concibió o nació y del tipo de familia. Así, pues, la propuesta incluye el reconocimiento de la filiación del hijo o de la hija con progenitores del mismo sexo, así como el reconocimiento de la filiación del hijo o la hija adoptados en el ámbito interno nacional de un Estado miembro”*. Ello, en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación previsto en el Derecho internacional, el Derecho de la Unión y las legislaciones de los Estados miembros.

**32.** La Propuesta se articula a través de nueve capítulos:

- Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y definiciones;
- Capítulo II: Competencia en materia de filiación en situaciones transfronterizas;
- Capítulo III: Derecho aplicable a la determinación de la filiación en situaciones transfronterizas;
- Capítulo IV: Reconocimiento de las resoluciones judiciales y los documentos públicos con efecto jurídico vinculante expedidos en otro Estado miembro;
- Capítulo V: Aceptación de documentos públicos sin efecto jurídico vinculante expedidos en otro Estado miembro;
- Capítulo VI: El certificado de filiación europeo;
- Capítulo VII: Comunicación digital;
- Capítulo VIII: Actos delegados;
- Capítulo IX: Disposiciones generales y finales.

**33.** La Propuesta, que ha sido objeto de 83 enmiendas<sup>34</sup>, dispone en su art.1.1 que el *“Reglamento establece normas comunes sobre competencia judicial y Derecho aplicable para la determinación de la filiación en un Estado miembro en situaciones transfronterizas; normas comunes para el reconocimiento mutuo o, en su caso, la aceptación en un Estado miembro de las resoluciones judiciales en materia de filiación dictadas en otro Estado miembro y de los documentos públicos relativos a la filiación formalizados o registrados en este; y crea un certificado de filiación europeo”*.

<sup>34</sup> Vid. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2023, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo (COM(2022)0695 – C9-0002/2023 – 2022/0402(CNS)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023AP0481>.

**34.** En cuanto a la definición de filiación, el Considerando 24 de la Propuesta admite que la filiación puede ser por adopción y a los efectos del presente Reglamento dispone que *“la filiación se refiere al vínculo de filiación entre progenitor o progenitora e hijo o hija determinada por ley, y debe abarcar el estatuto jurídico de ser el hijo o la hija de un progenitor o una progenitora o unos progenitores en concreto”*. Dicha definición se incorpora en el art.4.1 de la Propuesta, precisando en el apartado 2 del mencionado precepto que hijo o hija es *“toda persona de cualquier edad cuya filiación deba determinarse, reconocerse o acreditarse”*.

**35.** No obstante, específicamente en lo referente a la institución adoptiva, debe señalarse que la Propuesta reitera en su Considerando 21 que el presente Reglamento comprende también *“el reconocimiento en un Estado miembro de la filiación del hijo o de la hija adoptado en otro Estado miembro en virtud de las normas que rigen la adopción nacional en ese Estado miembro”*. A este respecto, hay que puntualizar que, tal como se expone en el Considerando 25, la Propuesta de Reglamento no opera en relación con la determinación de la filiación en un Estado miembro en una situación nacional sin elementos transfronterizos y en consecuencia, no se incluyen disposiciones sobre la competencia o el Derecho aplicable para la determinación de la filiación en casos nacionales, como la filiación del hijo o de la hija tras una adopción nacional en un Estado miembro. Ahora bien, no obstante lo dicho, atendiendo a la salvaguarda del principio de no discriminación y del principio de confianza mutua entre los Estados miembros, las normas referentes al reconocimiento o a la aceptación de resoluciones judiciales y documentos públicos en materia de filiación sí que resultarán aplicables al reconocimiento de la filiación determinada en un Estado miembro en situaciones internas, como la establecida tras una adopción nacional en dicho Estado miembro. Ello supone que a estas situaciones también le son aplicables las disposiciones relativas a la certificación pertinente y al certificado de filiación europeo.

**36.** Por otra parte, la Propuesta de Reglamento define en el Considerando 26 la adopción nacional en un Estado miembro como *“aquella en la que el hijo o la hija y el progenitor o los progenitores adoptivos tienen su residencia habitual en el mismo Estado miembro y en el que la adopción crea un vínculo de filiación permanente”*. En este punto, se estipula que quedan cubiertas tanto las adopciones plenas como las adopciones simples.

**37.** Por su parte, el Considerando 27 indica que la *“adopción internacional, en la que el hijo o la hija y el progenitor o los progenitores adoptivos tienen su residencia habitual en diferentes Estados, se rige por el Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993, del que son parte todos los Estados miembros”*. En dicho Considerando se insiste igualmente que el Reglamento *“no debe aplicarse a la adopción internacional, con independencia de que afecte a dos Estados miembros o a un Estado miembro y a un tercer Estado, y de que la adopción internacional esté o no cubierta por el Convenio de La Haya”*. Y en consonancia con los mencionados Considerandos el art.1.2 de la Propuesta de Reglamento deja fuera del ámbito material de la norma a las adopciones internacionales.

**38.** Puesto que la Propuesta de Reglamento prevé que dicho instrumento opere respecto del reconocimiento de la filiación determinada en situaciones nacionales en un Estado miembro, incluida la adoptiva, parece oportuno dejar sentadas las notas principales que se han introducido en el Capítulo IV de la Propuesta respecto de las normas para el reconocimiento de las resoluciones judiciales y de los documentos públicos que determinen la filiación con efecto jurídico vinculante emitidos en otro Estado miembro. Así, el art.24 de la Propuesta contempla un sistema de reconocimiento automático, basado los principios de confianza recíproca y de reconocimiento mutuo, al establecer que *“las resoluciones relativas a la filiación dictadas en un Estado miembro serán reconocidas en los demás Estados miembros sin necesidad de recurrir a procedimiento especial alguno”*, incluida la actualización de los asientos del registro civil del hijo. El mismo sistema se prevé en el art.36 respecto de documentos públicos que determinen la filiación y que tengan efecto jurídico vinculante en el Estado miembro en el que hayan sido formalizados o registrados.

**39.** El art.26 de la Propuesta prevé que cualquier parte interesada pueda instar un procedimiento judicial, solicitando que se dicte una resolución en la que se declare que no concurren los motivos de denegación del reconocimiento que se recogen en el art. 31. El citado precepto establece que se denegará el reconocimiento de una resolución judicial si confluye alguna de las siguientes causas:

- a) Si el reconocimiento fuere manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro en el que se invoca el reconocimiento, teniendo en cuenta el interés superior del hijo o de la hija. Este punto hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el art.31.2 de la Propuesta de Reglamento, toda vez que establece que el apartado 1, letra a), *“deberá ser aplicado por los órganos jurisdiccionales y otras autoridades competentes de los Estados miembros de conformidad con los derechos fundamentales y los principios reconocidos en la Carta, en particular su artículo 21 sobre el principio de no discriminación.”*. Igualmente, respecto de la excepción de orden público, hay que tomar en consideración lo estipulado en el Considerando 14, que advierte que *“el orden público de un Estado miembro no puede servir de justificación “para denegar el reconocimiento del vínculo de filiación entre los hijos y sus progenitores del mismo sexo a efectos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere al hijo o a la hija”*. Y a tal fin, en el citado Considerando se aboga por una interpretación del Reglamento conforme a la jurisprudencia del TJUE. Junto a ello, el Considerando 75 completa lo anterior, al prever que *“Cuando los órganos jurisdiccionales u otras autoridades competentes de los Estados miembros planteen la excepción de orden público, la resolución del órgano jurisdiccional que determina la filiación debe seguir siendo válida hasta que se hayan agotado las vías de recurso a nivel nacional y de la Unión y se haya dictado una resolución firme sobre la excepción de orden público”*. Esto se reitera en el art.31.2 bis, introducido por la Enmienda nº 44.
- b) Si, habiéndose dictado en rebeldía de las personas en cuestión, no se hubiere notificado o trasladado a dichas personas el escrito de incoación o un documento equivalente de forma tal y con la suficiente antelación para que puedan organizar su defensa, a menos que conste que esas personas han aceptado la resolución judicial de forma inequívoca.
- c) Previa presentación de pruebas, a petición de cualquier persona con interés legítimo conforme a la ley procesal del Estado miembro en el que se incoe el procedimiento que alegue que la resolución judicial menoscaba su filiación con respecto al hijo o a la hija, si se hubiere dictado sin que dicha persona haya tenido la posibilidad de ser oída ni de presentar pruebas.
- d) Si la resolución judicial fuere irreconciliable, y en la medida en que lo fuere, con otra dictada posteriormente en materia de filiación en el Estado miembro en que sea invocado el reconocimiento.
- e) Si la resolución fuere irreconciliable, y en la medida en que lo fuere, con otra dictada posteriormente en relación con la filiación en otro Estado miembro, siempre y cuando la resolución judicial dictada con posterioridad reúna las condiciones necesarias para su reconocimiento en el Estado miembro en que sea invocado el reconocimiento.

**40.** Igualmente, cabe reseñar que el apartado 3 del art.31 de la Propuesta contempla otra causa de denegación de reconocimiento de una resolución judicial en materia de filiación cual es que la misma se haya dictado *“sin que se haya dado a los hijos la oportunidad de expresar su opinión, a menos que ello vaya en contra del interés del menor”*. Y añade que, en el caso de que los hijos sean menores de dieciocho años, dicha disposición se aplicará cuando estos sean capaces de formarse su opinión de conformidad con el artículo 15, que incorpora expresamente el derecho del menor a expresar su opinión y a ser oído, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en el art. 24.1 CDFUE, como recuerda el Considerando 49 de la Propuesta.

**41.** Por último, debe indicarse que los arts. 46 a 57 de la Propuesta de Reglamento regulan el certificado europeo de filiación, que tendrá efectos en todos los Estados miembros sin necesidad de ningún procedimiento especial. Según se infiere del Considerando 76, el citado certificado tiene como

finalidad que los hijos o sus progenitores puedan acreditar fácilmente la condición de los hijos en otro Estado miembro, reduciendo burocracia y facilitando *“el acceso a la libre circulación en la Unión como forma de promover la igualdad.”* No obstante, atendiendo al principio de subsidiariedad, se deja sentado que el certificado de filiación europeo no puede sustituir a otros documentos previstos en los Estados miembros y que desplieguen efectos similares.

## V. Breves reflexiones finales

42. Resulta obvio que, por lo que respecta a la institución adoptiva, existen importantes divergencias entre los diferentes sistemas de Derecho Internacional privado y también entre las normas de Derecho sustantivo de los distintos Estados miembros. En particular, se han puesto de relieve los inconvenientes que suscita la aplicación de la normativa nacional de los Estados miembros en relación con el reconocimiento de las decisiones por las que se constituye la adopción y de los efectos derivados de dicho reconocimiento, en tanto que pueden generar adopciones claudicantes, con la consiguiente vulneración tanto del principio de igualdad y no discriminación como del derecho al respeto a la vida privada y familiar, recogidos tanto en el CEDH como en la CDFUE. Todo lo cual, además, puede suponer un obstáculo a la libertad de circulación de personas prevista en el Derecho de la Unión Europea.

43. Lo cierto es que, sin perjuicio de la posible aplicación del CH 1993 al reconocimiento de las adopciones transfronterizas, el Derecho de la Unión Europea no dispone de ningún instrumento normativo que tenga por objeto la regulación de la adopción desde la perspectiva del Derecho Internacional privado. Muy en especial, del análisis efectuado hasta el momento, se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con normas a nivel europeo que proporcionen respuestas uniformes, de aplicación en todos los Estados miembros, con la finalidad de que la filiación válidamente determinada en un Estado miembro, incluida la adoptiva, sea reconocida a todos los efectos en todos los demás Estados miembros de la Unión Europea. La cuestión no es baladí, pues, de este modo, se garantizaría la estabilidad y continuidad de la relación jurídica, en los términos que ha dejado sentado tanto la jurisprudencia del TEDH como la del TJUE, frente a las limitaciones o restricciones poco ponderadas establecidas por las normas nacionales de cada Estado miembro, que pudieran terminar comportando un obstáculo al ejercicio de la libertad de circulación.

44. Por este motivo, resulta necesario que, sin más demora, el legislador de la Unión Europea apruebe un Reglamento que regule específicamente el reconocimiento de las adopciones nacionales decretadas por las autoridades de los Estados miembros, así como de las adopciones internacionales acodadas al margen del CH 1993, que, en la actualidad y salvo que pueda operar un Convenio bilateral que cubra esta materia, queda supeditado a las normas de producción interna de los Estados miembros, con las consiguiente heterogeneidad que las caracteriza y las dificultades que conlleva su aplicación. A este respecto, el sistema de reconocimiento automático, con un listado de motivos de denegación, que incorporan las dos Propuestas de Reglamento examinadas a lo largo del presente trabajo, de manera similar a otros Reglamentos de la Unión Europea, parece la solución más razonable y acorde con el interés del adoptando. Ello, toda vez que es una consecuencia del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales del art.67.4 TFUE, en cuya virtud, las decisiones de un Estado miembro por las cuales se instituya una adopción serán consideradas válidas y existentes en todos los Estados miembros; o lo que es lo mismo, se les atribuirá efecto constitutivo, sin necesidad de procedimiento alguno.

45. No obstante, como se ha indicado en epígrafes precedentes, pese a los esfuerzos del legislador europeo, la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reconocimiento transfronterizo de resoluciones de adopción resulta insuficiente, en tanto que presenta algunos inconvenientes, discordancias y lagunas, en los términos que se han enunciado en apartados anteriores. La solución a estos problemas podría articularse a través de la adaptación de la Propuesta, en la medida de lo posible, a las disposiciones del CH 1993, así como con la incorporación de algunas de las previsiones de la Propuesta de Regla-

mento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo, sobre todo, por lo que respecta a las causas de denegación del reconocimiento de las resoluciones judiciales y muy en particular, en lo referente a la interpretación de la excepción del orden público de conformidad con la jurisprudencia del TJUE.