Reconocimiento, sí, *ma non troppo*: El orden público como límite al reconocimiento de títulos nobiliarios en la Unión Europea

Recognition, ma non troppo: Public policy as a limit for the recognition of nobiliary titles in the European Union

ÁNGELES LARA AGUADO

Profesora Titular de Derecho Internacional Privado,
Universidad de Granada

DOI: https:/doi.org/10.36151/MDIPR.2016.010

Bitácora Millennium, Nº 4 (julio-diciembre 2016)

Zaragoza, diciembre 2016

Abstract

En este trabajo se aborda cómo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que el orden público de un Estado miembro puede ser una justificación para la negativa al reconocimiento de un cambio de apellido que contenga elementos nobiliarios y que haya sido autorizado en otro Estado miembro, en función de las circunstancias.

This paper discusses how the Court of Justice of the European Union considers that the public policy of a Member State may be a justification for the refusal to recognize a change of name containing noble elements as it has been authorized in another member State, depending on the circumstances.

Palabras clave: reconocimiento de títulos nobiliarios, libertades comunitarias, orden público internacional, Derecho internacional privado de la Unión Europea

Key words: *recognition of nobiliary titles, community freedoms, public policy, Private International Law of the European Union*

Sumario

I. ¿Crisis del reconocimiento de títulos nobiliarios en la Unión Europea?

II. ¿Ha habido un giro en la jurisprudencia del TJUE respecto a la obligatoriedad de reconocer los certificados de estado civil procedentes de autoridades de otros Estados miembros?

III. Reconocimiento sí, *ma non troppo*: el orden público de los Estados miembros como límite al ejercicio de las libertades comunitarias

IV. A modo de conclusión: el camino hacia el equilibrio dentro de la irreductible diversidad axiológica entre los Estados miembros

I. ¿Crisis del reconocimiento de títulos nobiliarios en la Unión Europea?

El tema de los nombres y apellidos está dando bastante juego al TJUE, que ha vuelto a pronunciarse al respecto el 2 de junio de 2016 en el caso *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff*[1]. La inscripción de los apellidos adquiridos por un ciudadano de la UE en un Estado miembro viene planteando problemas de reconocimiento en otros Estados miembros desde ya hace tiempo[2]. En esta ocasión, el caso versa sobre un súbdito alemán inscrito en el Registro civil de Karlsruhe (Alemania) con el nombre *Nabiel* y el apellido *Bagadi*. Tras ser adoptado en Alemania, se modifican su nombre y apellidos, pasando a quedar inscrito en Alemania como *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff*. Posteriormente, se traslada a Gran Bretaña, donde adquiere la nacionalidad británica, sin perder la alemana y, voluntariamente, cambia de nuevo su nombre y apellidos, para llamarse *Peter Mark Emanuel Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff*. Se da la circunstancia de que en el idioma alemán, *Graf* significa conde y *Freiherr* barón, lo que plantea problemas de admisión en Alemania, debido a que el art. 109 de la Constitución de Weimar abolió los privilegios de Derecho público y las desigualdades vinculadas al nacimiento o a la condición y dispuso que las distinciones nobiliarias sólo se admitirían como parte del nombre. De regreso a Alemania nace su hija, que es inscrita en el Consulado General del Reino Unido en Düsseldorf como *Larissa Xenia Gräfin von Wolffersdorff Freiin von Bogendorff*. Acto seguido solicita la inscripción de su hija en el Registro civil de Chemnitz (Alemania) con dicho nombre, lo que le es denegado. Planteó un recurso y consigió que se practicara la inscripción en el año 2011, ya que el Tribunal regional superior de Dresde consideró que la Constitución de Weimar, pese a haber abolido los títulos nobiliarios, no contiene ninguna prohibición de incluir dichos títulos en el nombre.

Posteriormente, el Sr. *Bogendorff* solicita su inscripción en el Registro civil de Karlsruhe con el nombre y los apellidos que se le habían concedido en Gran Bretaña, pero se le deniega por motivos de orden público, tal y como permite el art.

Fecha de recepción del original: 15 septiembre de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 29 de septiembre de 2016.

[1] STJUE (Sala Segunda) de 2 de junio de 2016, Asunto C-438/14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe* y *Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, disponible en http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179469&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1017238.

[2] *Vid.* por todos FERNÁNDEZ ROZAS J.-C. "Aspectos recientes del nombre de las personas físicas en el Derecho internacional privado español", *REDI*, vol. XXXIII, 1981, pp. 618-622.

48 del EGBGB[3]. Esto le lleva a interponer un recurso ante el Tribunal Civil y Penal de Karlsruhe, quien plantea una cuestión prejudicial al TJUE en los siguientes términos "*¿Deben interpretarse los artículos 18 TFUE y 21 TFUE en el sentido de que las autoridades de un Estado miembro están obligadas a reconocer el cambio de nombre y apellido de un nacional de dicho Estado si éste es, al mismo tiempo, nacional de otro Estado miembro y en este último ha adquirido, durante una residencia habitual en él, un apellido libremente elegido que incluye varios títulos nobiliarios en virtud de un cambio de apellido no asociado a cambio alguno en la situación jurídico-familiar, si probablemente no va a seguir habiendo ninguna vinculación sustancial con dicho Estado miembro en el futuro y en el primer Estado miembro, pese a haberse abolido constitucionalmente la nobleza, los títulos nobiliarios utilizados hasta el momento de la abolición pueden seguir utilizándose como parte del apellido?*

El Abogado General -basándose en el hecho de que, pese a su abolición, los títulos nobiliarios pueden seguir manteniéndose como apellidos en Alemania, siempre que se coloquen detrás del nombre de pila (art. 109.3º Constitución de Weimar)- concluyó que el reconocimiento del nombre y apellidos, tal y como habían sido admitidos en Gran Bretaña, no conllevaba una contravención del orden público alemán[4]. En su opinión, sólo caben dos opciones: o admitir que los títulos nobiliarios están prohibidos totalmente para los alemanes por ser contrarios al orden público, o permitir su utilización con ciertas restricciones, porque no son contrarios al orden público. En favor de la no contrariedad con el orden público, esgrimió que el propio Tribunal Regional Superior de Dresde había admitido ese mismo apellido con elementos nobiliarios para la hija del interesado, por lo que, no era posible admitirlo para la hija y no para el padre, esto es, no puede ser contrario al orden público en un caso sí y en otro no[5]. Por lo que propuso la interpretación de los arts. 18, 20 y 21 del TFUE en el sentido de obligar a las autoridades nacionales de un Estado miembro a

[3] Introducido a través de la Ley por la que se adaptan determinadas disposiciones del DIPr. al Reglamento núm. 1259/2010 y se modifican otras disposiciones del DIPr., de 23 de enero de 2013 (*BGBl*.2013 I, p. 101), para adaptar el ordenamiento jurídico alemán a las exigencias derivadas de la STJUE de 14 de octubre de 2008, C-353/06, *Stefan Grunkin* y *Dorothee Regina Paul* c. *Leonhard Matthias Grunkin-Paul* y *Stadesamt Stadt Niebüll* (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62006CJ0353&from=ES). Según dicho precepto, "*Si el apellido de una persona se rige por el Derecho alemán, dicha persona podrá elegir, mediante declaración ante la oficina del Registro civil, el apellido adquirido durante su residencia habitual en otro Estado miembro de la Unión y que esté inscrito en el Registro Civil de éste, siempre que no sea manifiestamente incompatible con los principios esenciales del Derecho alemán*".

[4] Conclusiones del Abogado General presentadas el 14 de enero de 2016, p. 13 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0438&from=ES).

[5] *Ibid*., p. 13.

reconocer el cambio de apellido de uno de sus nacionales que ostente, además, la nacionalidad de otro Estado miembro y haya adquirido en ese Estado un apellido escogido libremente y que contenga títulos nobiliarios, en la medida en que el Derecho nacional del primer Estado miembro permita la utilización de los títulos nobiliarios como parte del apellido, pese a la abolición de los mismos[6].

El TJUE se ha decantado por afirmar que no es obligatorio que las autoridades de un Estado miembro de la UE reconozcan los cambios de nombres y apellidos que contienen elementos nobiliarios y que, afectando a sus propios nacionales, hayan sido acordados por las autoridades nacionales de otro Estado miembro, aunque también posean la nacionalidad de ese otro Estado. La negativa a inscribir en el Registro civil los elementos nobiliarios que forman parte del apellido adquirido en otro Estado miembro y, por tanto, la denegación del reconocimiento de tales nombres y apellidos, aunque podría constituir una vulneración de los arts. 18 y 21 del TFUE, estaría permitida, siempre que se demuestre que está justificada por motivos de orden público y que es apropiada y necesaria para garantizar el respeto al principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos del Estado miembro en cuestión.

II. ¿Ha habido un giro en la jurisprudencia del TJUE respecto a la obligatoriedad de reconocer los certificados de estado civil procedentes de autoridades de otros Estados miembros?

El fallo del TJUE era previsible y lógico, teniendo en cuenta el mandato impuesto por el art. 4.2º TUE, según el cual, "*La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro*". Además, la sentencia se sitúa en la misma línea que ha venido manteniendo hasta ahora, cada vez que se ha pronunciado sobre un asunto relativo a los nombres y apellidos. La diferencia con respecto a algunas sentencias anteriores radica en que, en esta ocasión, el TJUE lo ha expresado de forma negativa. En otras sentencias había mantenido que era obligatorio el reconocimiento de los nombres y apellidos inscritos en otro Estado miembro, salvo que dicho reconocimiento fuera contrario al orden público[7]. En el caso *Bogendorff von*

[6] *Ibid*., p. 16.

[7] *Vid.* la STJCE *Grunkin y Paul*; la STJCE de 2 de octubre de 2003, asunto C-148/02, *Carlos García Avello c. État Belge*, *DOUE* núm. 275, de 15 de noviembre de 2003 o la STJCE de 30 de marzo de

Wolffersdorff, en cambio, afirma que el reconocimiento no es obligatorio, si va en contra del orden público. Reitera, pues, lo que ya había dejado claro en el caso *Sayn-Wittgenstein*[8] y en los mismos términos, al igual que hizo en el caso *Runevič-Vardyn y Wardyn*[9].

Se trata, pues, de dos formas de expresar la misma idea: para el TJUE el reconocimiento de los documentos de estado civil procedentes de otro Estado miembro de la UE –en este caso, que contienen elementos nobiliarios-, no es obligatorio cuando la negativa al reconocimiento se fundamenta en principios de orden público o en la protección de los intereses nacionales y la medida es necesaria y proporcionada. O, si se prefiere, expresado en términos positivos, es obligatorio el reconocimiento de tales certificados, si eso no afecta al orden público del Estado miembro requerido. Se podría ahondar un poco más y afirmar que, en los casos *Konstantinidis*, García Avello y *Grunkin* y *Paul* no había ningún principio de orden público nacional lo suficientemente importante, a juicio del TJUE, como para que las medidas nacionales (de no reconocimiento) limitativas de las libertades comunitarias estuvieran justificadas. En cambio, en los casos *Sayn-Wittgenstein*, *Runevič-Vardyn y Wardyn* y *Bogendorff von Wolffersdorff*, los intereses nacionales que estaban en juego se consideraron más relevantes y capaces de justificar una negativa al reconocimiento. Por eso, en los tres primeros casos el TJUE afirmó la necesidad de reconocer los apellidos determinados de conformidad con la normativa de otro Estado miembro, salvo obstáculos de orden público y en los tres últimos ha afirmado la no necesidad de reconocer, si se justifica con motivos de orden público.

1993, asunto C-168/91, *Konstantinidis c. Stadt Altensteig-Standesamt et Landratsamt Calw-Ordnungsamt* (http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1cfbfa81-ecf5-4dbe-96f7-7e861e4996a2.0008.03/DOC_1&format=PDF).

[8] STJUE de 22 de diciembre de 2010, asunto C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein y Landeshautmann von Wien (http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0208&lang1=es&type=TXT&ancre=).

[9] STJUE de 12 de mayo de 2011, asunto C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn* y *Łukasz Paweł Wardyn* contra *Vilniaus miesto savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija y Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Teisės departamento Civilinės metrikacijos skyrius* (http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0391&lang1=es&type=TXT&ancre=). En esta sentencia también declaró que era admisible que las autoridades de un Estado miembro se negaran "*a modificar el apellido común de un matrimonio de ciudadanos de la Unión, tal como figura en los documentos acreditativos del estado civil expedidos por el Estado miembro de origen de uno de estos ciudadanos, en una forma acorde con las normas de grafía de este último Estado, siempre y cuando esta negativa no suponga para dichos ciudadanos de la Unión graves inconvenientes de orden administrativo, profesional y privado, circunstancia que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente. Si es así, corresponde igualmente a dicho órgano jurisdiccional comprobar si la negativa a la modificación es necesaria para la protección de los intereses que la normativa nacional pretende proteger y es proporcionada respecto al objetivo legítimamente perseguido*".

La respuesta del TJUE en este asunto, aunque pueda parecer lo contrario, no contradice la propuesta del Abogado General. El TJUE afirma que "*las autoridades de un Estado miembro no están obligadas a reconocer el apellido de un nacional de ese Estado miembro… si se demuestra, circunstancia que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, que tal denegación de reconocimiento está, en ese contexto, justificada por motivos de orden público, por cuanto resulta apropiada y necesaria para garantizar el respeto del principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos de dicho Estado miembro*". Por tanto, no hay obligación de reconocer si se demuestra que la denegación está basada en motivos de orden público. Ahora bien, a diferencia de lo que hace el Abogado General, el TJUE no entra a valorar si la decisión en cuestión es incompatible o no con el orden público, dejando esa cuestión a las autoridades de los Estados miembros.

El caso *Bogendorff von Wolffersdorff* presenta similitudes con el caso García Avello: en ambos supuestos el interesado ha obtenido la inscripción del nombre (en sentido amplio) en un Estado miembro y pretende el reconocimiento del mismo en otro Estado miembro; el interesado ostenta la nacionalidad del Estado miembro que atribuye el nombre y apellidos y la del Estado miembro en el que se pretende el reconocimiento de dicho nombre. Sin embargo, como elementos diferenciales se puede destacar que, mientras que en el caso García Avello cobra gran importancia la doble nacionalidad de los interesados, en el caso *Bogendorff von Wolffersdorff* se ignora la situación de doble nacionalidad[10]. En el caso García Avello no se había ejercido la libertad de circular y residir en un Estado miembro distinto del de origen conforme al art. 21 TFUE, porque los menores no se habían desplazado del Estado miembro de su nacimiento y residencia habitual, lo que sí se había producido en el caso *Bogendorff von Wolffersdorff.* Aun así, esto no constituye ningún problema para el TJUE, ya que se valora el potencial ejercicio de las libertades comunitarias[11] y el hecho de que la medida en sí impida o disuada el ejercicio de la libertad de circulación[12]. Por otro lado, mientras que el apellido pretendido es atribuido legalmente en el caso García Avello, el Sr. *Bogendorff von Wolffersdorff* pretende que se le reconozca un cambio voluntario de nombre y apellido. Otro elemento

[10] Sobre el diferente papel que juega la doble nacionalidad de los ciudadanos comunitarios en orden a la consecución de los fines de la Unión Europea, *vid*. RODRÍGUEZ PINEAU E. "Identidad y nacionalidad", *AFDUAM*, núm. 17, 2013, pp. 207-235.

[11] QUIÑONES ESCÁMEZ A. "Derecho comunitario, derechos fundamentales y denegación del cambio de sexo y apellidos: ¿un orden público europeo armonizador? (a propósito de las SSTJCE, asuntos K.B. y García Avello)", *RDCE*, núm. 18, 2004, p. 512.

[12] ABARCA JUNCO A.-P. y VARGAS GÓMEZ-URRUTIA M. "El estatuto de ciudadano de la Unión y su posible incidencia en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario (STJUE Ruiz Zambrano)", *REEI*, núm. 23, 2012, p. 19.

diferencial es que, en este último supuesto, el apellido incorpora elementos nobiliarios que no están presentes en el primer caso.

En comparación con el caso *Sayn-Wittgenstein*, pesan más las diferencias, aunque en ambos supuestos el apellido esté integrado por elementos nobiliarios. En el asunto *Bogendorff von Wolffersdorff,* el interesado ostenta la nacionalidad de dos Estados miembros, lo que no concurre con la Sra. *Sayn-Wittgenstein*, que es austríaca; el Derecho alemán no contiene una prohibición estricta de utilizar y transmitir los títulos nobiliarios, ya que pueden utilizarse como parte integrante del apellido, a diferencia del Derecho austríaco que sí lo contempla. Y, mientras que el Sr. *Bogendorff von Wolffersdorff* pretende hacer valer un cambio de nombre y apellidos en el Estado miembro correspondiente a su otra nacionalidad, la Sra. *Sayn-Wittgenstein* lo que pretende es que no se le rectifique la inscripción registral en la que consta el apellido por ella ostentado durante 15 años. Pero, para lo que aquí interesa, nada de eso es relevante, y el TJUE se muestra continuista con la jurisprudencia anterior.

III. Reconocimiento sí, *ma non troppo*: el orden público de los Estados miembros como límite al ejercicio de las libertades comunitarias

En su sentencia de 2 de junio de 2016, el TJUE recuerda que las normas sobre transcripción de los nombres y apellidos en los documentos acreditativos del estado civil son competencia de los Estados miembros, aunque estos deben respetar el Derecho de la UE, en particular, las disposiciones sobre las libertades de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros. También recuerda que el nombre y apellido afectan a la vida privada y familiar y, reiterando su anterior jurisprudencia, recalca que la negativa de las autoridades de un Estado miembro a reconocer el apellido determinado en otro Estado miembro puede suponer un obstáculo al ejercicio del derecho de circulación y residencia dentro de la UE, reconocido en el art. 21 TFUE[13]. Este obstáculo existirá, si la negativa implica graves inconvenientes de orden administrativo, profesional y privado para el interesado[14], porque la divergencia de apellidos genere dudas sobre la identidad de la persona, sobre la autenticidad de los documentos o sobre la veracidad de los datos contenidos en dichos documentos[15]. Y es que, tener que disipar las dudas sobre la identidad de la persona, debido a la expedición de documentos de identidad con nombres y apellidos diferentes en los dos Estados miembros cuya nacionalidad

[13] STJUE de 22 de diciembre de 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*.

[14] Lo que también mantuvo en la STJUE de 12 de mayo de 2011, *Runevič-Vardyn* y *Wardyn*, ap. 76.

[15] En este sentido, también la STJUE *Grunkin y Paul*, ap. 28.

posee el interesado, supone un obstáculo al ejercicio del derecho derivado del art. 21 TFUE[16]. Ello se ve agravado por el hecho de que la posesión por parte de su hija de un pasaporte con unos apellidos diferentes a los que él tiene inscritos en el Registro civil alemán conlleva un riesgo de tener que justificar sus vínculos familiares con ella. Por eso, concluye que la negativa a reconocer el apellido determinado e inscrito en un segundo Estado miembro cuya nacionalidad posee también el interesado constituye una restricción de las libertades reconocidas por el art. 21 TFUE a todo ciudadano de la UE[17].

Ahora bien, siguiendo una línea totalmente clásica, el TJUE mantiene que dicho obstáculo a la libertad de circulación de las personas estará justificado si se basa en consideraciones objetivas y es proporcionado al objetivo perseguido por el Derecho nacional. Los argumentos esgrimidos por el órgano jurisdiccional alemán remitente como justificación de la negativa a reconocer el apellido e inscribirlo no convencen al TJUE. El interés en la fijeza y continuidad del apellido no se considera lo suficientemente importante como para justificar la negativa[18]; tampoco lo es el hecho de que el interesado haya querido cambiar voluntariamente su apellido en el otro Estado miembro por razones de conveniencia personal, siempre que eso no se deba a un intento de eludir de forma abusiva o fraudulenta la aplicación de la legislación nacional[19]; ni siquiera la longitud del apellido pretendido, que facilitaría la labor administrativa, es suficiente para justificar un obstáculo a la libre circulación[20]. El único argumento de peso para el TJUE es la abolición de los privilegios y la prohibición de utilizar títulos nobiliarios o de crear la apariencia de un origen

[16] En la misma línea, la STJUE *Sayn-Wittgenstein*. Apoyando este planteamiento, ACKERMANN T. "Court of Justice, Case C-148/02, Carlos García Avello v. État Belge, Judgement of the Full Court of 2 October 2003", *CMLR*, núm. 44, 2007, p. 152, ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. "Régimen de los apellidos, doble nacionalidad, internacionalidad intrínseca del problema y Derecho comunitario", *La Ley*, núm. 5876, 22 de octubre de 2003, año XXIV, p. 4; LARA AGUADO A. "El impulso de la ciudadanía de la Unión Europea al reconocimiento intracomunitario de actos de estado civil (A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 2008: Grunkin-Paul y Standesamt Stadt Niebüll), *Diario La Ley*, núm. 7104, 30 de enero de 2009, año XXX, pp. 5 y 6; y "El caso Niebül o el derecho al reconocimiento de las certificaciones registrales extranjeras", *Diario La Ley, Unión Europea*, año XXVII, núm. 6560, viernes, 29 de septiembre de 2006, pp.3-5.

[17] En este sentido, LARA AGUADO A. "Libertades comunitarias, doble nacionalidad y régimen de los apellidos (Caso García Avello y el avance irresistible de la autonomía de la voluntad)", *Diario La Ley*, año XXV, núm. 6107, viernes, 15 de octubre de 2004, pp. 1-6.

[18] *Vid.* también la STJUE *Grunkin y Paul*, apartados 30 y 31.

[19] Al igual que afirmó en la STJUE de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212-97, apartado 24.

[20] *Vid.* igualmente la STJUE de 14 de octubre de 2008, *Grunkin y Paul*, apartado 36.

nobiliario, que están vinculados al principio de igualdad y, por tanto, a consideraciones de orden público nacional.

No es nada nuevo que el orden público internacional de los Estados miembros se esgrima como un límite al pleno ejercicio de las libertades comunitarias en el espacio de integración creado por la UE[21] y, por ende, al reconocimiento mutuo de las situaciones jurídicas que afectan al estado civil[22]. La exigencia de respeto al orden público de los Estados miembros es coherente con el compromiso de la UE con los derechos humanos y libertades fundamentales de los Estados miembros, que constituye uno de los postulados básicos de la UE[23]. Así lo dispone el art. 2 del TUE: "*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres*"[24]. De hecho, una de las condiciones exigidas para que un Estado pueda ingresar en la UE es el respeto a los valores comunes, cuyo cumplimiento efectivo por los Estados miembros es supervisado por parte de las instituciones comunitarias[25]. Y esos valores comunes forman parte del orden público

[21] *Vid.* la STJUE *Grunkin y Paul*, ap. 38 o la STJUE *Sayn-Wittgenstein*, ap. 85.

[22] CARO GÁNDARA R. "Libertades UE, reconocimiento mutuo y orden público de los Estados miembros (Reflexiones tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010, asunto C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, y tras el Libro Verde para promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de las certificaciones de estado civil, de 14 de diciembre de 2010)", *La Ley Unión Europea*, núm. 3, abril 2013, editorial La Ley, p. 8.

[23] Incluso, pese a que los Tratados constitutivos no mencionaran los derechos fundamentales, ya la STJCE de 12 de noviembre de 1969, asunto C-29/69, *Stauder c. Stadt Ulm*, (http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61969CJ0029&lang1=en&type=TXT&ancre=) se hace eco de la necesidad de respetarlos, porque están comprendidos en los principios generales del Derecho comunitario.

[24] El art. 2 fue introducido por el art. 1.3) del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (*DOUE* C 306, de 17 de diciembre de 2007), si bien el enunciado de los valores en los que se fundamenta la Unión Europea se introdujo en el art. 6.1 del Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que reformó el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

[25] CARRILLO SALCEDO J.-A. "La exigencia del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la Unión Europea. Mecanismos de prevención de la observancia de los valores comunes de la Unión Europea y de sanción en caso de incumplimiento de los mismos en un Estado miembro", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, año LVII, núm. 82, curso académico 2004-2005, Madrid, 2005, pp. 115-122.

nacional y también comunitario, si bien no parecen tener el mismo alcance en ambos ámbitos[26].

Ahora bien, el orden público no es cualquier precepto de Derecho interno. El TJUE ha dejado claro que no puede invocarse el orden público para proteger todas las normas imperativas de un Estado miembro, sino sólo cuando hay "*una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad*"[27]. Esto es, sólo cabe esgrimir el orden público para proteger valores cuya inobservancia sería inconcebible e inaceptable en un Estado de Derecho, libre y democrático[28]. Para que una norma sea considerada de orden público debe ser tan fundamental que no admita ninguna excepción[29]. Y así lo ha considerado el TJUE en el caso *Bogendorff von Wolffersdorff*, al estimar que el respeto al principio de igualdad y la opción constitucional de abolir los privilegios y desigualdades y de prohibir la utilización de títulos nobiliarios es un objetivo legítimo que puede justificar la negativa al reconocimiento del apellido de uno de sus nacionales, tal y como ha sido atribuido en otro Estado miembro[30].

[26] SÁNCHEZ LORENZO S. ""What Do We Mean when We Say 'Folklore'? Cultural and Axiological Diversities as a Limit for a European Private Law", *European Review of Private Law*, vol. 2, 2006, pp. 204-205.

[27] STJUE de 14 de octubre de 2004, Omega, C-36/02, ap. 30 (http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=49221&doclang=ES) o la STJUE *Sayn-Wittgenstein,* ap. 86.

[28] En el mismo sentido, el Abogado General en sus conclusiones presentadas el 4 de diciembre de 20146 en el asunto C-536/13, *Gazprom OAO*

(http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160309&doclang=ES).

[29] Conclusiones del Abogado General presentadas el 14 de enero de 2016 en el asunto C-438-14, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolffersdorff*, *cit.*, p. 13.

[30] En la misma línea que en el caso *Sayn-Wittgenstein*, donde, pese a reconocer que existía vulneración a las libertades comunitarias como consecuencia de los obstáculos que le provocaría a la interesada el tener que modificar todos sus documentos en los que figuraba el apellido diferente que había llevado durante 15 años, superpuso los principios de identidad constitucional y de igualdad por encima de las libertades comunitarias de circulación y de residencia de los ciudadanos de la UE. *Vid.* ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. "Nota a la STJUE de 22 de diciembre de 2010, asunto C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein y Landeshauptmann von Wien*", *REDI*, vol. LXIII, 2011, pp. 237 y 238 y ORTIZ VIDAL M.-D. "Ilonka Fürstin von Sayn-Wittgenstein: Una princesa en el Derecho internacional privado", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 3, núm. 2, octubre 2011, p. 314.

IV. A modo de conclusión: el camino hacia el equilibrio dentro de la irreductible diversidad axiológica entre los Estados miembros

Podría pensarse que el peso atribuido al orden público de los Estados miembros es excesivo en un marco de integración. Por un lado, la base de la pertenencia a la UE es el respeto a los derechos humanos -integrantes del orden público-, lo que implica su reconocimiento y protección a través de los ordenamientos internos de los Estados miembros. Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos fundamentales de la UE ha pasado a ser vinculante en todos los Estados miembros, lo que presupone que los Derechos nacionales deben respetarlos. Por ende, no debería ser coherente poner límites al ejercicio de las libertades comunitarias, argumentando que las medidas que garantizan el ejercicio de tales libertades pueden ir en contra de los principios básicos de orden público de algún Estado miembro. Para evitar las limitaciones a las libertades comunitarias basándose en motivos de orden público, las instituciones comunitarias deberían haber podido realizar previamente el filtro de las normas nacionales, antes de permitir el acceso a la UE. No obstante, esto supondría una cesión de espacios de soberanía poco tolerables.

Ciertamente, los controles relativos al respeto a los derechos humanos por los Estados miembros no deben relajarse, pues un alto nivel de protección es inherente al Estado social y democrático de Derecho. Aun así, en un marco de integración, no debería ser razonable que el concepto de orden público que se esgrime como justificación de una excepción a una libertad comunitaria sea apreciado e interpretado unilateralmente por cada Estado Miembro[31]. Más bien se debería haber llegado ya a un orden público internacional comunitario u orden público de la UE[32], integrado por los valores comunes a todos los Estados miembros, que se invocara como obstáculo para el reconocimiento de los actos de estado civil procedentes de otros Estados que no lo respetaran[33] y que fuera objeto de interpretación y control

[31] IZQUIERDO SANS C. "Sobre lo que opina el TJ en relación con la definición del nivel de protección de un derecho fundamental por parte del legislador de la Unión (Comentario a la sentencia del TJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, Asunto Melloni, C-399/11)", *La Ley Unión Europea*, núm. 4, mayo, 2013, pp. 1-13; SCHULZ A. "The Abolition of Exequatur and State Liability for Human Rights Violations through the Enforcement of Judgments in European Family Law", *Essays in honour de Hans van Loon*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2013, pp. 523-524.

[32] ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. "¿Orden público europeo *versus* orden público internacional de cada Estado?", *La gobernanza del interés público global, XXV Jornadas de Profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Madrid, 2015, p. 161-179.

[33] En este sentido, QUIÑONES ESCÁMEZ A. "Derecho comunitario, derechos fundamentales y denegación del cambio de sexo y apellidos: ¿un orden público europeo armonizador? (a propósito de las SSTJCE, asuntos K.B. y García Avello)", *RDCE*, núm. 18, 2004, p. 526.

por parte de las instituciones de la UE[34]. Este orden público de la UE debería incluir un nivel óptimo de protección de los derechos fundamentales, válido para la UE y para las tradiciones constitucionales de los Estados miembros [35] y capaz de superponerse al orden público constitucional de los Estados miembros, porque incorporara tales valores.

No obstante, el TJUE es consciente de que no todos los Estados comparten el mismo criterio respecto al alcance de los derechos fundamentales[36]. Por eso, hoy por hoy sigue siendo necesario mantener el control del orden público como límite al ejercicio de las libertades comunitarias [37]. Aunque el TJUE reconoce que las autoridades nacionales competentes no deben apreciar unilateralmente el orden público, sí que afirma que deben tener un margen de apreciación, ya que las circunstancias específicas pueden hacer que el orden público varíe de un Estado a otro[38]. De hecho, afirma que ni siquiera es necesario que la modalidad de protección

[34] DÍEZ-HOCHLEITNER J. "El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?", *WP IDEIR*, nº 17, 2013, pp. 1-38.

[35] *Vid.* la STJUE de 28 de marzo de 2000, asunto 7/98, *Dieter Krombach y André Bamberski* (http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45196&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=225867) e, igualmente, las Conclusiones del Abogado General en el caso *Bogendorff von Wolffersdorff, cit.*, p. 12. Hacia una evolución del orden público en este sentido, *vid.* ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. "¿Orden público europeo…", *cit.*, p. 161 y SÁNCHEZ LORENZO S. "Derechos fundamentales y libertades de circulación a la sombra de una Constitución para Europa: Comentario a la Sentencia TJCE (Sala 1ª) de 14 de octubre de 2004 (AS. C-36/02: "Omega")", (http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/14sixtosanchezlorenzo.htm#3).

[36] *Vid*. la STJUE de 14 de octubre de 2004, Omega, *cit*., ap. 37, 38 y 39. *Vid*. igualmente, SÁNCHEZ LORENZO S. "What Do We Mean…", *cit.,* pp. 197-219; ORTIZ VIDAL M.-D. "El principio de mutuo reconocimiento en el ámbito de la UE y los límites a la libre circulación ¿mecanismo conciliador en tiempos revueltos?", *Revista de Derecho Civil*, vol. II, núm. 3, 2015, p. 187.

[37] De necesidad axiológica habla BUCHER A. "L'ordre public et le but social des lois en droit international privé", *R. des c*., t. 239, 1993, pp. 74-76. En el mismo sentido CARO GÁNDARA R. "Libertades UE, reconocimiento mutuo…", *cit*., p. 9; GONZÁLEZ BEILFUSS C. "Relaciones e interacciones entre Derecho privado comunitario, Derecho internacional privado y Derecho de familia europeo en la construcción de un espacio judicial común", *AEDIPr.*, t. IV, 2004, pp. 142-143; GONZÁLEZ CAMPOS J.-D. "Reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras y respeto de los derechos humanos relativos al proceso", Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje a J.A. Carrillo Salcedo, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 700-716. Más abierto a la posibilidad de mantener sólo determinados controles, DE MIGUEL ASENSIO P. "Espacio Europeo de Justicia: Evolución y perspectivas en el sector del reconocimiento y ejecución de decisiones", *AEDIPr.*, t. VI, 2006, pp. 22 y 23. *Vid*. igualmente, ORÓ MARTÍNEZ C. "Control del orden público y supresión del exequátur en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Perspectivas de futuro", *AEDIPr*, t. IX, 2009, pp. 201-224.

[38] En este sentido, igualmente la STJUE de 14 de octubre de 2004, Omega, *cit*., ap. 31 y STJUE de 22 de diciembre de 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, ap. 87.

del derecho fundamental acogida por un Estado miembro sea compartida por los demás Estados miembros, esto es, que el concepto de orden público, finalmente, viene determinado por la "comprensión particular" del contenido del derecho fundamental que tiene cada Estado miembro, aunque dentro de los límites impuestos por el TUE[39], en la medida en que ese derecho es reconocido como legítimo por todos los Estados miembros[40]. Aunque se trate de un "eufemismo" para no admitir que los Estados miembros no comparten una misma interpretación del contenido de los derechos fundamentales[41], el TJUE está cumpliendo su obligación de salvaguardar el respeto a la identidad nacional de cada Estado miembro, impuesta por el art. 4.2º del TUE.

El razonamiento del TJUE es, en esta etapa del proceso de integración europea, impecable. El problema radica en determinar cuál es el contenido de esa identidad nacional y hasta qué punto puede superponerse por encima de las libertades comunitarias[42]. Y es que, se está avanzando hacia la convergencia de valores, hacia la elaboración de un orden público comunitario impregnado de un contenido común, hacia el reconocimiento mutuo y hacia la eliminación del control del orden público[43]. Una muestra de ello es el Reglamento (UE) 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 (UE) núm. 1024/2012[44]. Este Reglamento establece como único motivo para no tramitar un documento público expedido por las autoridades de un Estado miembro y que tenga valor probatorio formal respecto a determinadas cuestiones de estado civil, la duda acerca de su autenticidad (art. 14)[45], lo que cuadra perfectamente con

[39] Lo que también afirmó en su STJUE de 14 de octubre de 2004, Omega, *cit.*, ap. 37 y 38 o en la STJUE de 22 de diciembre de 2010, *Sayn-Wittgenstein,* ap. 91.

[40] CARO GÁNDARA R. "Libertades UE, reconocimiento mutuo…", *cit*., p. 10.

[41] SÁNCHEZ LORENZO S. "España y Europa, treinta años para una nueva mentalidad jurídica", *Diario La Ley*, Sección Documento on-line, 17 de Junio de 2016, Editorial LA LEY, p. 47.

[42] JIMÉNEZ BLANCO P. "Derecho de residencia en la Unión europea y turismo social", *La Ley Unión Europea*, núm. 22, enero, 2015, pp. 5-16.

[43] ÁLVAREZ GONZÁLEZ S. "¿Orden público europeo…", *cit.*, pp. 162 y 169-171.

[44] *DOUE* L 200, de 26 de julio de 2016.

(http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0228_/com_com(2013)0228_es.pdf).

[45] Si bien sólo a efectos probatorios *Vid*. el art. 14 en la *Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL*

el objetivo de integración y con el pleno ejercicio de las libertades comunitarias[46]. Hacia estos derroteros deberían ir encaminados los futuros instrumentos comunitarios para hacer factible la armonía internacional de decisiones como un derecho individual[47]. Pero, aún no se ha llegado a un nivel en el que compartir un sistema de valores comunes haga factible el pleno reconocimiento de la diversidad, porque el contenido de dichos valores y la forma de protegerlos varían de Estado a Estado. De ahí que quede aún el resquicio del orden público como forma de protección de la identidad nacional o lo que algún autor ha llamado "la irreductible diversidad axiológica entre los Estados miembros"[48]. Todo esto evidencia que, pese a todos los esfuerzos por lograr un espacio de integración, aún sigue siendo muy difícil lograr un verdadero sentimiento de pertenencia a la UE y una identificación plena con la ciudadanía de la UE, ya que cada Estado miembro tiene su propia concepción respecto a lo que es compatible o no con los derechos humanos y respecto a lo que integra el concepto de su orden público.

on promoting the free movement of citizens by simplifying the requirements for presenting certain public documents in the European Union and amending Regulation (EU) No 1024/2012 , de 25 de febrero de 2016 (http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14956-2015-INIT/en/pdf).

[46] En cambio, el Libro Verde "Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil" (COM(2010) 747 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0747:FIN:ES:PDF), en su respuesta a la pregunta 7, mantiene la necesidad de tener en cuenta las normas de orden público de los Estados miembros.

[47] En palabras de BUCHER A. "La migration de l'état civil", *Essays in honour de Hans van Loon*, Intersentia, Cambridge, Antwerp, Portland, 2013, p. 102.

[48] SÁNCHEZ LORENZO S. "Derechos fundamentales…", *cit*. (http://www.ugr.es/~redce/REDCE5/articulos/14sixtosanchezlorenzo.htm#3).