

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. F.G. JACOBS

presentadas el 22 de mayo de 2003<sup>1</sup>

1. El presente asunto versa sobre el apellido que llevan los hijos nacidos en Bélgica de una pareja casada que reside allí. El padre es español, la madre belga y los hijos tienen doble nacionalidad.

2. Al inscribirse sus nacimientos en Bélgica, se dio a los niños el doble apellido de su padre —García Avello— compuesto con arreglo al Derecho y los usos españoles por el primer apellido del padre de aquél y el primer apellido de su madre.

3. Los padres solicitaron posteriormente a las autoridades belgas que se cambiase el apellido de los hijos por el de García Weber, para que reflejase el modelo español y quedase integrado por el primer apellido de su padre, seguido del apellido (de soltera) de su madre. Dicha solicitud fue denegada por ser contraria a la práctica seguida en Bélgica.

4. El Conseil d'État (Consejo de Estado) belga pretende que se dilucide si dicha denegación es contraria a principios del Derecho comunitario como los relativos a la nacionalidad de la Unión Europea y a la libertad de circulación de los ciudadanos.

**Sistemas de denominación personal**

5. En Europa, las personas llevan en general nombres de dos tipos.<sup>2</sup> Existen lo que llamaré nombres, que son considerados (por corrientes que sean) una identificación personal, íntima e individual, y los apellidos (utilizo el término en sentido amplio), que casi siempre identifican a una persona con referencia a su familia o linaje y suelen considerarse en ese sentido una parte

1 — Lengua original: inglés.

2 — Es posible también —como sucede, por ejemplo, en Suecia— que una persona lleve un «nombre intermedio» que comparte en cierto modo las dos categorías.

esencial de un patrimonio inalienable. Pero al margen de esta clasificación básica, existe una diversidad considerable.

que en España los hijos no llevan el mismo apellido que uno de sus padres sino que cada generación compone nuevos apellidos incorporando el primer apellido de cada uno de los padres.

6. La propia «denominación de los nombres» revela la existencia de diferencias y dificultades. En neerlandés, francés y alemán, por ejemplo, el término genérico «nombre» designa el apellido, utilizándose la palabra nombre en sentido estricto para referirse al nombre de pila. Sin embargo, ello no es de aplicación en el caso de los húngaros, que se espera que se conviertan pronto en ciudadanos de la Unión, y que colocan el apellido antes del nombre.<sup>3</sup> En italiano y en español (y en buena medida en inglés), el término genérico «nombre» se reserva para el nombre de pila, utilizándose una palabra diferente para el apellido. Referirse al apellido como «nombre de familia» puede resultar equívoco, dado que no todos los miembros de la misma familia llevan necesariamente el mismo apellido. Por ejemplo, en Islandia (que no es un Estado miembro de la Unión sino del EEE), se identifica a la mayor parte de las personas mediante un nombre y una indicación de que son hijo o hija de su padre (o de su madre), identificado de manera similar tan sólo mediante el nombre.<sup>4</sup> Ni tampoco «patronímico» es necesariamente preciso: un apellido puede ser «matronímico», y resulta relevante en el presente caso

7. Para apreciar el significado del presente asunto, puede ser de utilidad analizar brevemente la serie de normas que regulan en los Estados miembros los procedimientos de fijación y modificación de los apellidos. En aras de la simplicidad, me referiré fundamentalmente al tipo de situación de que se trata en el procedimiento principal, el del apellido dado a un hijo nacido de una pareja casada. En otros casos —por ejemplo, cuando los padres no están casados en el momento del nacimiento del hijo, cuando un apellido del padre o de la madre es modificado posteriormente a través del matrimonio, divorcio y/o nuevo matrimonio, o cuando el hijo es adoptado— la situación puede ser diferente.

### *Derecho aplicable*

8. En caso de conflicto entre los sistemas legales por los que se rige el apellido de una persona, la mayoría de los Estados miembros conceden prioridad al Derecho de la nacionalidad de aquélla como el Derecho que regula el estado civil. No obstante, Dinamarca y Finlandia aplican su propio Derecho a las personas domiciliadas en su territorio; en Suecia, el Derecho sueco se aplica a todos los ciudadanos nórdicos

3 — Incluso los franceses, que utilizan para referirse al nombre el término «prénom», lo colocan habitualmente después del apellido en contextos oficiales o semioficiales.

4 — De esta forma, los hermanos llevan habitualmente diferentes «apellidos», según su sexo —la palabra islandesa que hace referencia al apellido significa, en realidad, nombre identificatorio— y en las listas y directorios de nombres islandeses lo habitual es seguir el orden alfabético de los nombres. Sin embargo, una minoría de familias islandesas tienen un apellido familiar que puede ser transmitido sin modificaciones de generación en generación.

domiciliados en dicho país, el Derecho de la nacionalidad a todos los demás ciudadanos.<sup>5</sup> En Irlanda y en el Reino Unido, no existe una norma específica reguladora de los conflictos de leyes; básicamente, esa norma es poco necesaria, dado que las leyes de dichos Estados miembros son suficientemente flexibles como para permitir la asignación o utilización de un nombre formado con arreglo a cualquier sistema.

9. En Bélgica, donde la persona de que se trata tiene más de una nacionalidad, una de las cuales es la belga, prima el Derecho belga. El Derecho español adopta la misma solución, *mutatis mutandis*,<sup>6</sup> por lo que en el presente caso primaría el Derecho belga en Bélgica y el Derecho español en España.

#### *Determinación del apellido de un hijo*

10. En la mayoría de los Estados miembros, los hijos llevan en la práctica el mismo apellido que su padre, si bien en qué medida ello viene dictado por la ley y no por la tradición varía.

5 — Es interesante señalar que, al menos en Finlandia y Suecia, la regla del «domicilio» no se aplica a los nacionales islandeses, debido precisamente a la diferencia entre los sistemas de denominación.

6 — Al menos en un caso como el de los hijos de que aquí se trata, en el que la nacionalidad extranjera fue adquirida al nacer en virtud de la ley del país extranjero. En algunas otras situaciones, otras normas pueden aplicar la ley de la residencia habitual más reciente o de la nacionalidad adquirida más recientemente.

11. En Italia, el hijo nacido de una pareja casada deberá llevar siempre el apellido del padre, si bien esta regla se deriva del uso más que de la existencia de una ley, y se ha propuesto la adopción de una normativa que permita una mayor flexibilidad. En la mayoría de los demás Estados miembros, los padres disponen de ciertas posibilidades de elección, si bien ésta, en general, está restringida a los propios apellidos de los padres.

12. Una regla frecuentemente seguida es fundamentalmente la de que, si los padres utilizan el mismo apellido (normalmente el de uno de los cónyuges), el hijo llevará ese apellido pero que, de lo contrario, podrán elegir para el hijo o bien el apellido del padre o el de la madre. Otra regla vigente en varios Estados miembros es la de que todos los hijos de una pareja deberán llevar el mismo apellido, de forma que en la práctica únicamente el primogénito tendrá posibilidades de elección.

13. La posibilidad de combinar los apellidos de ambos padres en el apellido del hijo es objeto de normas de conflicto en diferentes Estados miembros. En algunos, ello está específicamente permitido o incluso impuesto, en otros, expresamente prohibido. En Dinamarca, parece que existe la posibilidad de unir con un guión los dos apellidos pero no la de combinarlos sin dicho guión.<sup>7</sup> En Portugal, la regla es, al parecer, considerablemente más flexible:

7 — Si bien, como sucede en Suecia, está previsto el uso personal de un «nombre intermedio» que puede ser el apellido del padre o la madre cuyo apellido no se lleve como tal. Dicho nombre intermedio no puede ser transmitido, sin embargo, a generaciones sucesivas.

un hijo puede llevar un apellido compuesto por hasta cuatro elementos elegidos entre los apellidos que lleven uno o ambos padres o, en realidad, por uno o más abuelos, si bien parece que los apellidos se forman, en general, siguiendo unas directrices que reflejan el sistema español (literalmente, ya que habitualmente se invierte el orden de los elementos paterno y materno).

14. La mayor libertad de elección en la Unión Europea parece que se da en el Reino Unido, donde (como en otros muchos regímenes de common-law de todo el mundo) básicamente no existe ninguna norma jurídica que determine el apellido que ha de llevar un hijo. En consecuencia, al inscribir un nacimiento, en teoría, los padres pueden elegir el apellido que deseen, aun cuando sea una realidad social que el apellido del padre es, con mucho, el que prevalece.

15. En Bélgica, la regla establecida en el artículo 335 del Código Civil es en la actualidad básicamente la de que un hijo lleva solamente el apellido del padre, a menos que o bien no esté acreditada la paternidad o el padre esté casado con una mujer distinta de la que es la madre, llevando en estos dos últimos casos el hijo el apellido de la madre.

16. Han sido presentadas al legislativo federal belga varias propuestas de cambios. De ser adoptados, dichos cambios permitirían una mayor libertad de elección de apellidos, incluida la posibilidad de seguir principios similares a los utilizados en España. No obstante, en la vista el representante del Gobierno belga señaló que la iniciativa de dichas propuestas corrió a cargo de legisladores individuales y no del Gobierno, y que el examen de éstas se había pospuesto *sine die*, habida cuenta de la celebración de las próximas elecciones parlamentarias.

17. En España, las reglas aplicables han de encontrarse fundamentalmente en los artículos 108 y 109 del Código Civil. Como ya he explicado, la regla general y tradicional es la de que cada hijo nacido de una pareja casada lleva dos apellidos, el primero del padre seguido del primero de la madre.

18. En 1999, fue modificado el artículo 109 para permitir a los padres la posibilidad de decidir, antes del nacimiento de su primer hijo, dar a todos sus hijos apellidos integrados por esos mismos apellidos pero en orden inverso, anteponiendo el primer apellido de la madre.

*Cambio de apellido*

19. Al igual que sucede con la determinación de los apellidos, existe una gran diversidad en los Estados miembros por lo que respecta a las circunstancias en que una persona puede adquirir o utilizar un apellido distinto del que figura en su inscripción en el registro civil. En la mayoría de los casos, se considera que la conexión de una persona con su apellido es para toda la vida, tanto desde el punto de vista jurídico como de la práctica social (con la excepción de los cambios que se producen en el momento de contraer matrimonio y/o a la disolución de éste). No obstante, pueden darse excepciones al principio general.

20. Una vez más, la posición más liberal se encuentra en el Reino Unido, donde es posible o bien utilizar simplemente un nombre diferente durante toda la vida, sin llevar a cabo formalidad alguna, o cambiar oficialmente el nombre mediante una escritura de declaración unilateral o una declaración por escrito, procedimiento que en general no requiere autorización alguna. Sin embargo, en la mayoría de los demás Estados miembros, el cambio oficial de nombre ha de ser aprobado por las autoridades y habrá de acreditarse la existencia de un motivo suficiente para el cambio.

21. En Bélgica, el cambio de apellido se autoriza sólo excepcionalmente y previa prueba de que existen razones importantes

para el cambio.<sup>8</sup> Entre dichas razones puede encontrarse el hecho de que el actual apellido resulte ridículo o sea un nombre extranjero que dificulte la integración de su titular en la sociedad belga. Una razón específica que se considera importante es aquella situación en la que los mismos padres llevan apellidos diferentes, uno determinado por el Derecho español y el otro por el Derecho belga. También en España, ha de acreditarse la existencia de un motivo suficiente. En ambos países, la posibilidad de solicitar un cambio de apellido queda limitada a sus propios nacionales.

22. En algunos Estados miembros —por ejemplo, Francia— si bien las disposiciones reguladoras del cambio de nombre en el registro civil son estrictas, es posible y legítimo utilizar seudónimos o alias en la vida diaria e incluso en algunos documentos oficiales. Dichos nombres son meramente personales y no pueden ser transmitidos a los descendientes. Sin embargo, no parece que exista tal tolerancia en Bélgica.

**Disposiciones del Tratado pertinentes**

23. Las principales disposiciones del Tratado que han sido mencionadas en este caso

8 — Ley de 15 de mayo de 1987 sobre apellidos y nombres, artículo 3, apartado 2. Parece que antes de la adopción de dicha Ley, los requisitos eran menos estrictos; sólo se requería que la razón aducida fuese «válida» en lugar de «importante» para que se autorizase el cambio.

son los artículos 17 CE y 18 CE,<sup>9</sup> que establecen:

«Artículo 17

1) Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional.<sup>10</sup>

2) Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.

Artículo 18

1) Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

[...]»

9 — Hasta el 30 de abril de 1999 (así pues, en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada en el procedimiento principal y en el momento en que comenzó dicho procedimiento) artículos 8 y 8a del Tratado CE; no obstante, es más adecuado hacer referencia, como lo hace el Tribunal nacional en su cuestión, a la presente numeración.

10 — La última frase de este apartado fue añadida por el Tratado de Amsterdam, con efecto a partir del 1 de mayo de 1999.

24. Como ha señalado la Comisión, el artículo 12 CE puede resultar también pertinente. Su párrafo primero es del siguiente tenor:

«En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

25. Además, han sido mencionados los artículos 39 CE y 43 CE. El artículo 39 garantiza la libre circulación de los trabajadores y el artículo 43 prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro. No obstante, pueden estar justificadas determinadas limitaciones a dichas libertades por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículos 39 CE, apartado 3, y 46 CE, apartado 1).

Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos

26. El artículo 8 del Convenio ha sido citado durante el procedimiento. Dice lo siguiente:

«Derecho al respeto de la vida privada y familiar      Otros instrumentos internacionales

1) Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2) No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás.»

27. En varios asuntos y, en particular, en las sentencias Burghartz y Stjerna, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que, aun cuando el artículo 8 del Convenio no se refiere explícitamente a los nombres, el nombre de una persona afecta a su vida privada y familiar, dado que constituye un medio de identificación personal y un vínculo a una familia.<sup>11</sup>

11 — Sentencia de 22 de febrero de 1994, Burghartz/Suiza, serie A, n° 280-B, p. 28, apartado 24; sentencia de 25 de noviembre de 1994, Stjerna/Finlandia, serie A, n° 299-A, p. 60, apartado 37.

28. El tipo de situación que dio origen al problema objeto del presente asunto no es nuevo (aunque es probable que sea cada vez más corriente), y se han realizado varios intentos para resolverlo en el contexto de acuerdos internacionales relativos a las normas sobre conflicto de leyes.

29. El artículo 1 del Convenio de la ICCS (International Commission on Civil Status; Comisión Internacional del Estado Civil) sobre la ley aplicable a los apellidos y los nombres<sup>12</sup> dispone:

«1) Los apellidos y nombres de una persona vendrán determinados por la ley del Estado del que sea nacional la persona de que se trate. Exclusivamente a este efecto, las situaciones de las que dependen los apellidos y los nombres serán evaluadas con arreglo a la ley de dicho Estado.

2) En caso de cambio de nacionalidad, se aplicará la ley del Estado de la nueva nacionalidad.»

12 — El Convenio n° 19 de la ICCS, firmado en Munich el 5 de septiembre de 1980 («Convenio de Munich»). La ICCS es una organización intergubernamental entre cuyos miembros están once Estados miembros de la Unión Europea, dos países que probablemente se adhieran a la Unión en un futuro próximo y otros tres países. De los actuales Estados miembros de la Unión, no son miembros de la ICCS Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia.

30. Conforme al artículo 2, ha de aplicarse la ley designada por el Convenio, aun cuando no sea la ley de un Estado contratante y, según el artículo 4, la aplicación de dicha ley sólo podrá excluirse si fuese manifiestamente incompatible con el orden público.

31. El citado Convenio no comprende los casos de doble nacionalidad. El informe explicativo reconoce la existencia del problema pero explica que se decidió que «el tema de los nombres tenía un alcance demasiado limitado como para establecer una regla».

32. El artículo 3 del Convenio de La Haya sobre determinadas cuestiones relativas al conflicto de leyes nacionales<sup>13</sup> dispone que una persona que tiene dos o más nacionalidades puede ser considerada nacional suyo por cada uno de los Estados cuya nacionalidad posea aquélla. Aun cuando España no ha ratificado el referido Convenio, tanto Bélgica como España siguen aparentemente dicho planteamiento por lo que respecta a la elección de la ley que determina la asignación de un apellido a un hijo que tiene nacionalidad plural, es decir, nacionalidad belga o española, según los casos, y otra u otras nacionalidades más.<sup>14</sup>

33. El tipo de problema surgido en el presente asunto es afrontado de diferente forma por otro Convenio de la ICCS sobre la expedición de un certificado de apellidos diversos,<sup>15</sup> cuyo artículo 1 dispone:

«1) El certificado de apellidos diversos creado por este Convenio pretende facilitar la prueba de la identidad de personas que, debido a las diferencias existentes entre las leyes de determinados Estados, en particular por lo que se refiere al matrimonio, la filiación o la adopción, no estén designadas por un único y mismo apellido.

2) Este certificado tiene como único objetivo hacer constar que los diversos apellidos que en él se mencionan designan, con arreglo a diferentes leyes, a la misma persona. Dicho certificado no puede surtir el efecto de anular las normas jurídicas reguladoras de los nombres.»

34. Con arreglo al artículo 2, el referido certificado «deberá ser expedido, previa presentación de los documentos justificativos, a cualquier persona afectada, bien por las autoridades competentes del Estado contratante del que aquélla sea nacional o bien por las autoridades competentes del Estado contratante cuya ley haya asignado a esa persona, aunque sea nacional de otro Estado, un apellido diferente al que resulte de la aplicación de su ley nacional». El

13 — De 12 de abril de 1930, Serie de Tratados de la Liga de Naciones, vol. 179, p. 89 («Convenio de La Haya de 1930»); ratificado en Bélgica mediante Ley de 20 de enero de 1939; firmado por España con una reserva, pero no ratificado.

14 — Pero véase la nota 6 *supra*.

15 — Convenio n° 21 de la ICCS, firmado en La Haya el 8 de septiembre de 1982 («Convenio de La Haya de 1982»).



artículo 3 exige que dichos certificados sean aceptados en cada Estado contratante «como prueba de la exactitud de los datos que contienen relativos a los diversos apellidos de la persona en ellos designada, a menos y hasta que se pruebe lo contrario».

35. Los dos Convenios de la ICCS mencionados han sido firmados por varios Estados miembros de la Unión Europea, incluidos Bélgica y España. No obstante, aunque España ha ratificado también los dos y están en vigor por lo que respecta a las relaciones entre dicho país y los demás Estados contratantes que también los han ratificado, Bélgica aún no lo ha hecho.<sup>16</sup>

36. Por último, cabe mencionar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.<sup>17</sup> El artículo 3, apartado 1, de dicha Convención dispone: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.» El artículo 7, aparta-

do 1, establece, entre otras cosas, que el niño será «inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre»; y con arreglo al artículo 8, apartado 1, «los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas».

### El procedimiento principal

37. Carlos García Avello, nacional español, contrajo matrimonio con Isabelle Weber, de nacionalidad belga, en 1986. Tuvieron dos hijos nacidos en Bélgica en 1988 y 1992, respectivamente, que tienen doble nacionalidad española y belga. En sus respectivas partidas de nacimiento belgas se dio a dichos hijos el apellido García Avello, de acuerdo con la ley y la práctica belgas. Los niños fueron inscritos también en la sección consular de la Embajada española en Bruselas, con el apellido García Weber, de acuerdo con la ley y la práctica españolas.

16 — Otro Convenio más de la ICCS sobre cambios de nombres y de apellidos, el Convenio nº 4 firmado en Estambul el 4 de septiembre de 1958 (y ratificado una vez más por España pero no por Bélgica), no contiene ninguna disposición relevante para el presente asunto, salvo el aspecto marginal de que cada Estado contratante se compromete a no autorizar cambios de nombres de nacionales de otro Estado contratante a menos que sean también nacionales del primer Estado mencionado.

17 — Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución de la Asamblea General 44/25 de 20 de noviembre de 1989; ratificada por España el 6 de diciembre de 1990 y por Bélgica el 16 de diciembre de 1991, y que entró en vigor en dichos Estados el 30.º día siguiente a las respectivas fechas de ratificación.

38. En 1995, los padres solicitaron formalmente a las autoridades belgas el cambio del apellido García Avello de sus hijos por el de García Weber. Precisaron que el sistema español de apellidos estaba amplia-

mente consagrado en el Derecho, los usos y las costumbres españoles, a los que los hijos se sentían más íntimamente vinculados. El que los hijos llevasen el apellido García Avello daba a entender, según dicho sistema, que eran hermanos y no hijos de su padre y les privaba de cualquier vínculo a través del nombre con su madre. El cambio solicitado implicaría que los hijos podrían llevar el mismo apellido en Bélgica y en España; no era probable en modo alguno que ello perjudicase a ninguna otra persona o diese lugar a confusiones, y la permanencia del elemento «García» era suficiente para cubrir cualquier necesidad de continuidad del nombre en la línea paterna.

39. En 1997, el Ministerio de Justicia belga propuso que el apellido de los hijos se simplificase en «García». Los padres no aceptaron esa proposición,<sup>18</sup> por lo que el Ministerio informó posteriormente al Sr. García Avello de que el Gobierno consideraba que no existía una razón adecuada para proponer la aceptación de su solicitud original, puesto que «cualquier petición de que se añada el apellido de la madre al del padre, para un niño, se deniega habitualmente debido a que, en Bélgica, los hijos llevan el apellido de su padre».

40. El Sr. García Avello impugnó dicha denegación ante el Conseil d'État basándose en varios motivos, entre los que se encuentra el de que infringía tanto la Constitución belga como el artículo 18 CE,

puesto que trataba dos situaciones diferentes (la de los hijos con nacionalidad belga únicamente y la de los que poseen doble nacionalidad) de la misma forma sin ninguna justificación objetiva.

41. El Estado belga alegó que:

- a) los apellidos se rigen por las normas relativas al estado civil de las personas afectadas, es decir, por su Derecho nacional; cuando posean la doble nacionalidad, el Convenio de la Haya<sup>19</sup> dispone que la ley del foro —en este caso, la ley belga— prima;
- b) la práctica administrativa de que se trata no va dirigida a todos los ciudadanos belgas, sino a aquellos que poseen la doble nacionalidad, por lo que, en realidad, situaciones diferentes no son tratadas de la misma forma;
- c) dado que los hijos belgas adoptan el apellido de su padre únicamente, la concesión de un apellido diferente puede plantear problemas, en la sociedad belga, respecto a la paternidad de un hijo;
- d) para reducir las dificultades que conlleva la doble nacionalidad, se pregunta a los solicitantes si desean adoptar solamente el primer apellido del padre;

18 — Basándose, según se señaló en la vista, en que tal cambio no reflejaría ni el sistema español ni el belga y en que el apellido García era sumamente corriente.

19 — Citado en la nota 13 *supra*.

excepcionalmente, en el supuesto de que existan pocos factores de conexión con Bélgica o de que resulte adecuado restablecer la unidad del apellido entre los hermanos de una familia, puede adoptarse una decisión favorable, pero en este caso no se cumplían dichos requisitos;

- e) finalmente, a los efectos del artículo 18 CE, la libertad de circulación se traduce principalmente en la desaparición de las fronteras y la supresión de los controles que se ejercían en ellas, y la libertad de residencia se entiende como la posibilidad de establecerse en los Estados miembros de la Unión Europea; el acto impugnado no puede infringir dicha disposición, ya que el ejercicio de las mencionadas libertades no está supeditado en absoluto al uso de un apellido específico.

42. El Conseil d'État está de acuerdo en que la práctica administrativa controvertida afecta únicamente a las personas que poseen doble nacionalidad y no las trata de la misma forma que a las que tienen solamente nacionalidad belga. Considera, no obstante, que puede resultar pertinente el artículo 18 CE, aunque no el artículo 43 CE, que se refiere a la libertad de establecimiento, materia que obviamente no guarda relación con hijos menores respecto a los cuales se ha presentado una solicitud de cambio de apellido.

43. Por todo ello, el Conseil d'État suspendió el procedimiento y planteó al

Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los principios del Derecho comunitario en materia de ciudadanía europea y de libertad de circulación de personas, consagrados especialmente por los artículos 17 [CE] y 18 [CE], en el sentido de que impiden que la autoridad administrativa belga, que conoce de una solicitud de cambio de apellido para hijos menores que residen en Bélgica y que tienen doble nacionalidad belga y española, solicite motivada en la única circunstancia de que dichos hijos deberían llevar el apellido del que serían titulares en virtud del Derecho y de la tradición españoles, deniegue dicho cambio porque tal tipo de solicitud “se deniega habitualmente debido a que, en Bélgica, los hijos llevan el apellido de su padre”, especialmente cuando la actitud que la autoridad adopta generalmente obedece a que considera que la concesión de un apellido distinto puede suscitar, en el marco de la vida social en Bélgica, cuestiones de filiación del hijo afectado, pero para atenuar los inconvenientes derivados de la doble nacionalidad, se propone a los solicitantes que se encuentran en semejante situación que sólo tomen el primer apellido del padre, y excepcionalmente, puede adoptarse una decisión favorable cuando haya pocos factores de conexión con Bélgica o cuando deba restablecerse la unidad de apellido entre los hermanos de una familia?»

44. Han presentado observaciones escritas el Sr. García Avello, los Gobiernos belga, danés y neerlandés, así como la Comisión, todos los cuales formularon también observaciones orales en la vista.

## Análisis

45. Los Gobiernos belga, danés y neerlandés sostienen que la situación objeto del procedimiento principal no está comprendida en absoluto dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario. Esa cuestión ha de examinarse en primer lugar, antes de analizar si el tipo de denegación objeto de controversia puede vulnerar los derechos de ciudadanos de la Unión Europea y, de ser así, si a pesar de todo puede estar justificada.

*¿Está comprendida la situación dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario?*

46. Es pertinente a este respecto identificar quién resulta afectado por la denegación del cambio de apellido de los hijos.

47. Los tres Gobiernos afirman que solamente los hijos resultan afectados por la denegación, y que estos son nacionales belgas residentes en Bélgica que nunca han ejercido su derecho a la libre circulación; se trata, por tanto, de una situación puramente interna de Bélgica y que no está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario. La Comisión alega, por otra parte, que es por encima de todo al Sr. García Avello a quien se le ha denegado el derecho al cambio de apellido de sus hijos; éste es un nacional español que ha ejercido su derecho a la libre circulación al venir a vivir y trabajar en Bélgica, por lo que es de aplicación el Derecho comunitario. En

cualquier caso, afirma la Comisión, la propia situación de los hijos está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

48. Esa diferencia de opiniones se sitúa en el contexto de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que el Tratado no otorga derecho alguno a menos que exista una relación suficiente con el Derecho comunitario que justifique la aplicación de sus disposiciones. Por lo que respecta a la libertad de circulación, no existe tal relación cuando la situación de que se trate se refiera a relaciones entre un Estado miembro y uno de sus propios nacionales que no haya ejercido nunca dicha libertad.<sup>20</sup> En los asuntos Uecker y Jacquet<sup>21</sup> el Tribunal de Justicia confirmó que «la ciudadanía de la Unión, prevista en el artículo [17 CE], no tiene por objeto extender el ámbito de aplicación material del Tratado también a situaciones internas que no tienen ningún vínculo con el Derecho comunitario [...] Las posibles discriminaciones de que pueden ser objeto los nacionales de un Estado miembro en lo que respecta al Derecho de ese Estado están comprendidas en el ámbito de aplicación de éste, por lo que deben ser resueltas en el marco del sistema jurídico interno de dicho Estado.»

49. Estoy de acuerdo, sin embargo, con la Comisión.

50. Primero, me parece claro que la denegación impugnada afecta efectivamente al

20 — Véase, por ejemplo, el asunto 180/83, Moser, Rec. 1984, p. 2539.

21 — Asuntos acumulados C-64/96 y C-65/96, Rec. 1997, p. I-3171, apartado 23. Véanse también, por ejemplo, los asuntos C-299/95, Kremzow, Rec. 1997, p. I-2629, apartado 16, y C-361/97, Nour, Rec. 1998, p. I-3101, apartado 19.

Sr. García Avello. La solicitud original de cambio de apellido de 1995 fue realizada por él y por su esposa actuando en calidad de «padres y representantes legales de sus hijos menores», pero las dos respuestas del Ministerio de Justicia a dicha solicitud fueron dirigidas únicamente al Sr. García Avello y es el Sr. García Avello el demandante en el procedimiento de anulación ante el Conseil d'État. Y lo que es más importante, lo que está en juego no es la elección de un apellido para los hijos considerados de manera independiente sino el modo en que ha de determinarse el apellido que lleva una generación por el nombre o nombres que lleva la generación anterior; en efecto, el Gobierno belga insiste mucho en este aspecto. Es evidente que esa cuestión afecta a ambas generaciones y que interesa tanto al padre asegurarse de que su apellido sea transmitido con arreglo a los principios que rigieron su formación como a los hijos heredar un apellido en modo y forma adecuados.

51. Dado que el Sr. García Avello es un nacional de un Estado miembro que ha ejercido su derecho a circular y a trabajar en otro Estado miembro,<sup>22</sup> y un ciudadano de la Unión que ha ejercido su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, su situación está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.<sup>23</sup>

22 — Al parecer, trabaja como ingeniero en Bélgica, aunque de los autos no se desprende claramente si es un trabajador por cuenta ajena y, en consecuencia, ha ejercido su libertad de circulación como trabajador con arreglo al artículo 39 CE o si es un trabajador por cuenta propia y, por tanto, está comprendido en el artículo 43 CE.

23 — Véase, por ejemplo, el asunto C-224/98, D'Hoop, Rec. 2002, p. I-6191, apartados 27 a 29.

52. Segundo, en cualquier caso, no puedo convenir en que la situación de los propios hijos sea puramente interna de Bélgica. Aun cuando poseen nacionalidad belga, nacieron en Bélgica y nunca residieron fuera de dicho país, poseen, sin embargo, la nacionalidad de otro Estado miembro. Esa circunstancia es inseparable del ejercicio por parte de su padre, a cuyo cargo están, de su derecho a la libre circulación. Si bien el Convenio de La Haya de 1930 faculta a las autoridades belgas para tratar a los hijos como nacionales belgas dentro de Bélgica, no exige que dichas autoridades ignoren su otra nacionalidad. Si su madre no hubiera tenido la nacionalidad belga sino la española, su situación como hijos a cargo de nacionales de un Estado miembro que han ejercido la libertad de circulación dentro de la Comunidad hubiera estado comprendida claramente dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario. Desde el punto de vista de ese Derecho, la circunstancia de que posean las nacionalidades de dos Estados miembros resulta relevante y no cabe aceptar que una nacionalidad anule a la otra en función del lugar en que puedan encontrarse aquéllos.<sup>24</sup>

53. Considero, por consiguiente, que la situación que se da en el procedimiento principal está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.

24 — Véanse, como situaciones similares relativas a los trabajadores y a las personas que trabajan por cuenta propia, el asunto 292/86, Gullung, Rec. 1998, p. 111, en particular los apartados 10 a 13; las conclusiones del Abogado General Sr. Tesouro en el asunto C-369/90, Micheletti, Rec. 1992, p. I-4239, punto 6, y el asunto C-336/96, Gilly, Rec. 1998, p. I-2793, apartados 19 a 22.

*¿Se produce una infracción de un derecho otorgado por el Derecho comunitario?*

posesión de un título educativo expedido en Bélgica con un nombre no reconocido como el del titular en España; otros figuran en el Informe explicativo del Convenio de La Haya de 1982.

54. Hay que examinar aquí qué efectos adversos produce la denegación controvertida. Aparecen dos aspectos.

55. Primero, como ya he señalado, tanto el Sr. García Avello como sus hijos pueden poner objeciones al hecho de que aquél no puede transmitir su apellido a éstos —que no pueden heredarlo de él— con arreglo a los principios que rigieron su formación. No se trata de una mera objeción abstracta puesto que, como he señalado, la aplicación del sistema belga a un apellido español es probable que ofrezca una imagen distorsionada de las relaciones familiares a quienes estén familiarizados con el sistema español: los hijos del Sr. García Avello parece que son sus hermanos.<sup>25</sup>

56. Segundo, pueden derivarse evidentes dificultades prácticas para los hijos del hecho de que su apellido tal como está registrado por las autoridades belgas difiere del registrado por las autoridades españolas. Un ejemplo, puesto por el letrado del Sr. García Avello en la vista, podría ser la

57. No hay duda de que el Derecho comunitario no regula la inscripción, o los cambios en la inscripción, de nombres en los registros de nacimiento, matrimonio, defunción o estado civil. Corresponde, en principio, a los Estados miembros regular dichas materias, con arreglo a las disposiciones aplicables que regulan aspectos de Derecho internacional privado, siempre y cuando al hacerlo así no actúen de ninguna forma que resulte incompatible con sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

58. La cuestión de dicha inscripción, en el contexto del Derecho comunitario, se suscitó en un asunto anterior sobre el que se ha pronunciado el Tribunal de Justicia: *Konstantinidis*.<sup>26</sup> En dicho asunto, un nacional griego que trabajaba en Alemania por cuenta propia se encontró con que su nombre había sido transcrito en el registro civil alemán de una forma sorprendentemente inesperada y, desde muchos puntos de vista, sorprendentemente inadecuada pero, a pesar de todo, conforme al sistema establecido de transcripción del alfabeto griego al romano.

25 — Un ejemplo aún más chocante, fuera del ámbito del Derecho comunitario, sería el de la hija, nacida en Bélgica, de padre islandés y madre belga. Si se aplicase la regla belga, a los ojos de un islandés parecería que aquella es el hijo del abuelo en lugar de la hija de su padre.

26 — Asunto C-168/91, Rec. 1993, p. I-1191.

59. En mis conclusiones relativas a dicho asunto, consideré con carácter principal que sus derechos emanados del Derecho comunitario habían sido vulnerados, puesto que había sufrido una discriminación, prohibida en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 CE en relación con el artículo 43 CE actuales, debido a que fundamentalmente sólo los nacionales griegos estaban obligados a aceptar en Alemania una transcripción de sus nombres que era probable que menguase su dignidad y les causase trastornos en su vida diaria y profesional. Con carácter secundario, estimé que la transcripción de que se trata podía violar sus derechos fundamentales recogidos, entre otros, en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y garantizados a cualquier nacional comunitario que ejerza su derecho a la libertad de establecimiento.

60. El Tribunal de Justicia subrayó en su sentencia<sup>27</sup> que la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad recogida en el actual artículo 43 CE pretende garantizar que, por lo que respecta al derecho de establecimiento, cada Estado miembro otorgue a los nacionales de los demás Estados miembros el mismo trato que a sus propios nacionales. No obstante, señala a continuación,<sup>28</sup> que normas como las controvertidas son incompatibles con dicha disposición únicamente en la medida en que su aplicación cause tales inconvenientes que se produzcan interferencias con el derecho de establecimiento de una persona, y que se producen dichas interferencias cuando un nacional griego es obligado

a utilizar, en el ejercicio de su profesión, una transcripción de su nombre utilizado en los registros civiles que modifique su pronunciación y cuando la deformación resultante implique el riesgo de que sus clientes potenciales puedan confundirle con otras personas.

61. En el presente asunto, la Comisión sostiene que la introducción de la ciudadanía de la Unión, que lleva aparejado el disfrute de todos los derechos conferidos por el Tratado —incluido, por tanto, el derecho a no ser víctima de ninguna discriminación por razón de la nacionalidad— es un factor nuevo que permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre este caso partiendo de una base más amplia de la que tuvo en el asunto *Konstantinidis*. Estoy de acuerdo en que el artículo 17 deja más clara la aplicabilidad del principio de no discriminación a todas las situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho comunitario, sin que exista ninguna necesidad de demostrar la existencia de una interferencia concreta con una libertad económica específica.

62. Así las cosas, es necesario demostrar igualmente si la denegación controvertida constituye una discriminación por razón de la nacionalidad. La discriminación en Derecho comunitario comprende el tratar situaciones objetivamente similares de manera diferente o situaciones objetivamente diferentes de la misma forma. El Gobierno belga alega que la práctica administrativa en la que se basó la denegación se aplica a una sola categoría de personas que pueden distinguirse objetivamente de las demás

27 — Apartado 12.

28 — Apartados 15 a 17.

—hijos con doble nacionalidad belga y española, nacidos en Bélgica— y que, por tanto, no es discriminatoria.

63. Discrepo de esta opinión. Lo que es objeto de controversia es una negativa a cambiar un apellido para que éste: a) refleje el apellido paterno conforme al modo en que se formó el propio apellido y b) evite cualquier discrepancia entre las formas de apellidos registradas por las autoridades de dos Estados miembros cuyas nacionalidades posee el titular del apellido. Parece que las autoridades belgas no se consideran competentes para introducir ningún cambio en el nombre de una persona que no sea un nacional belga, posea o no esa persona otra nacionalidad. El primer objetivo descrito anteriormente parece que es relevante por encima de todos y el segundo objetivo solamente cuando se posea también otra nacionalidad. Dado que un cambio de apellido puede ser concedido con arreglo al Derecho belga cuando existan razones importantes para la solicitud, una negativa sistemática a conceder un cambio cuando las razones expuestas guarden relación o resulten inseparables de la posesión de otra nacionalidad, ha de considerarse discriminatoria por razón de la nacionalidad. Tal práctica otorga, en realidad, el mismo trato a quienes, como consecuencia de la posesión de una nacionalidad distinta de la belga, llevan un apellido o tienen un padre que lleva un apellido que no se formó con arreglo a las normas belgas y a quienes poseen sólo la nacionalidad belga y llevan un apellido formado con arreglo a esas normas, a pesar de que sus situaciones son objetivamente diferentes.

64. Dicha discriminación afecta claramente a aquellos —en este caso, los hijos— que tienen otra nacionalidad además de la belga y cuyo cambio de apellido se solicita.

65. Afecta también a aquellos que se encuentran en la situación del Sr. García Avello, dado que es su apellido, formado con arreglo al Derecho de su nacionalidad, el que se transmite a sus hijos de manera inadecuada al modo en que se formó. La negativa a permitir que el apellido del Sr. García Avello se transmita conforme a su método de formación es una consecuencia del ejercicio por su parte del derecho a la libertad de circulación dado que, si él no hubiera ejercido ese derecho, no hubiera surgido la situación en la que se produjo la denegación. En consecuencia, es probable que la existencia de una práctica administrativa que conduzca sistemáticamente a tal denegación haga que el ejercicio de dicho derecho sea menos atractivo.

66. Al haber llegado a la conclusión de que las circunstancias del caso revelan la existencia de una discriminación por razón de la nacionalidad prohibida por lo dispuesto en el artículo 12 CE en relación con el artículo 17 CE, no considero necesario examinar si se produce una vulneración de cualquier otro derecho fundamental garantizado por el Derecho comunitario, en particular por lo que se refiere a la libertad respecto a la existencia de injerencias en su vida privada y familiar, con arreglo al artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humana-



nos. Sobre este particular, puede señalarse que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado que las restricciones legales a la posibilidad de cambio de apellidos pueden estar justificadas por el interés público y que los Estados contratantes disfrutaban de un amplio margen de apreciación en dicho ámbito, en particular cuando poco tienen en común las normas aplicadas en los diferentes Estados y el Derecho parece encontrarse en una fase de transición.<sup>29</sup> No obstante, la existencia de un amplio margen de apreciación en el contexto del Convenio no tiene, a mi juicio, ninguna relación directa con la amplitud de margen disponible en el contexto diferente de la ciudadanía de la Unión Europea.

*¿Puede estar justificada la infracción?*

67. El trato discriminatorio puede estar justificado si está basado en consideraciones subjetivas independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y es proporcionado al objetivo legítimo de la regla práctica nacional.<sup>30</sup>

68. El Gobierno belga alega que la práctica administrativa de que se trata está justificada. Afirma que la inmutabilidad de los

apellidos es un principio fundamental de orden social en Bélgica, que data de un Decreto de 6 Fructidor Año II<sup>31</sup> y reiterado en la legislación más reciente. Tampoco se amplían de forma exagerada los efectos de la práctica, dado que los hijos del Sr. García Avello pueden utilizar el apellido García Weber, y cualesquiera documentos españoles que indiquen dicho apellido, en cualquier lugar de la Comunidad fuera de Bélgica. Dentro de Bélgica, les interesa utilizar el apellido García Avello, puesto que, de lo contrario, en el contexto del sistema belga, podrían surgir dudas respecto al vínculo con su padre. En la vista, el Gobierno danés alegó que la prohibición de discriminación pretendía facilitar la integración en el Estado miembro anfitrión, y una regla que deniegue las excepciones a dicho sistema utilizado en ese Estado facilita dicha integración en lugar de dificultarla. El Gobierno de los Países Bajos subrayó la necesidad de que exista en una sociedad democrática un sistema coherente y estable de apellidos para evitar cualquier riesgo de confusión por lo que a la identidad o al linaje se refiere.

69. Reconozco que el objetivo de evitar confusiones acerca de la identidad estableciendo limitaciones al derecho a cambiar los apellidos es legítimo. Resulta conveniente evitar dicha confusión tanto por lo que se refiere a las relaciones entre un particular y las autoridades como a las relaciones entre particulares. Una excesiva libertad en las referidas materias podría favorecer la existencia de comportamientos delictivos o fraudulentos.

29 — Véanse, por ejemplo, las decisiones sobre admisibilidad de 27 de abril de 2000, en el asunto *Bijleveld/Países Bajos*, y de 27 de septiembre de 2001, *GMB y KM/Suiza*.

30 — Véase, por ejemplo, *D'Hoop*, citada en la nota 23 *supra*, apartado 36.

31 — 23 de agosto de 1794, en el *Calendario de la Revolución Francesa a la sazón en vigor*.

70. No obstante, no deben exagerarse tales peligros. No se ha considerado necesario en otros Estados miembros, el Reino Unido por ejemplo, establecer restricciones a los cambios de apellido basándose en este motivo. En cualquier caso, la propia existencia de un registro oficial de cambios de nombre es probable que reduzca las posibilidades de que la confusión, sea intencionada o no, no sea detectada. Y para acreditar el linaje, la identidad del apellido parece improbable que sea suficiente o necesaria en la mayoría de los sistemas jurídicos.

71. Por lo que se refiere al orden social en su más amplio sentido, no me parece que exista un interés público esencial en garantizar que una forma concreta de transmisión de apellido deba prevalecer siempre para los ciudadanos de un Estado miembro dentro de su territorio. Es éste un ámbito en el que han ido cambiando en años recientes tanto las normas jurídicas como la práctica social, y continúan cambiando, en toda la Unión Europea. El incremento del número de divorcios y nuevos casamientos, junto con una reducción significativa del estigma social de la ilegitimidad, han menguado considerablemente la rigidez de las expectativas respecto a la identidad de apellido entre padre e hijo. La movilidad creciente de los ciudadanos de la Unión ha conducido a una mayor familiaridad con otros sistemas de denominación. Así, mientras la conformidad con la norma en el Estado miembro de origen sigue siendo un factor que ha de tenerse en cuenta a la hora de decidir si interesa al hijo o la hija —o a la sociedad— que se cambie su apellido, no es éste el único factor, ni el preponderante, al respecto.

72. Además, estoy en desacuerdo con el argumento de que el principio de no discriminación pretende fundamentalmente asegurar la integración de los ciudadanos migrantes en su Estado miembro anfitrión. El concepto de «circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros» no está basado en el supuesto de un único traslado de un Estado miembro a otro, seguido de la integración en este último. La intención es más bien la de permitir la circulación libre, y posiblemente repetida o incluso continua, dentro de una única «zona de libertad, seguridad y justicia», en la que estén garantizadas tanto la diversidad cultural como la libertad frente a la discriminación.<sup>32</sup>

73. Tampoco me parece que el hecho de que los efectos de la denegación puedan reducirse a Bélgica limite de algún modo su gravedad para los afectados. Desde el punto de vista de la objeción cultural a que el apellido se transmita de una forma distinta a la que se había proyectado, los efectos se perciben durante el tiempo que la familia sea residente en Bélgica. Desde el punto de vista de las dificultades prácticas que surgen, los efectos pueden percibirse en toda la Unión Europea, ya que los hijos llevan en realidad dos apellidos diferentes.<sup>33</sup>

32 — Véanse el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea y los artículos 3 CE, apartado 1, letra q), y 151 CE, apartado 4.

33 — Dichas dificultades podrían atenuarse, es cierto, si los hijos del Sr. García Avello pudieran obtener de las autoridades españolas un certificado de apellidos diversos con arreglo al Convenio de La Haya de 1982. No obstante, la situación con arreglo al Derecho comunitario no puede resultar afectada por un Convenio intergubernamental vinculante (actualmente) para cuatro Estados miembros únicamente. En efecto, el planteamiento del Derecho comunitario debería consistir en evitar que surgieran dichas situaciones dentro de su ámbito de aplicación, más que en atenuar sus efectos.

