

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de diciembre de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Menor nacida en el Estado miembro de acogida de sus progenitoras — Certificado de nacimiento expedido por ese Estado miembro en el que se mencionan dos madres para la menor — Negativa del Estado miembro de origen de una de las dos madres a expedir un certificado de nacimiento de la menor por falta de información sobre la identidad de la madre biológica — Posesión de dicho certificado como condición para la expedición de un documento de identidad o de un pasaporte — Normativa nacional del Estado miembro de origen que no autoriza la parentalidad de personas del mismo sexo»

En el asunto C-490/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sofia, Bulgaria), mediante resolución de 2 de octubre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día, en el procedimiento entre

V.M.A.

y

Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo»,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. K. Jürimäe, los Sres. C. Lycourgos, E. Regan y N. Jääskinen, la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič (Ponente), J.-C. Bonichot, T. von Danwitz y N. Wahl, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de febrero de 2021;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de V.M.A., por la Sra. D. I. Lyubenova, advokat;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. Ts. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Heimerl, y posteriormente por el Sr. J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, inicialmente por las Sras. S. Centeno Huerta y M. J. Ruiz Sánchez, y posteriormente por la Sra. M. J. Ruiz Sánchez, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. Z. Biró-Tóth, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. S. Schillemans, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno polaco, por las Sras. E. Borawska-Kędzierska y A. Siwek-Ślusarek y por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por la Sra. E. Montaguti y los Sres. I. Zaloguín y M. Wilderspin, y posteriormente por la Sra. E. Montaguti y el Sr. I. Zaloguín, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 15 de abril de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4 TUE, apartado 2, de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y de los artículos 7, 9, 24 y 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre V.M.A. y el Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (Municipio de Sofía, Distrito de Pancharevo, Bulgaria; en lo sucesivo, «municipio de Sofía»), en relación con la negativa de este último a expedir un certificado de nacimiento de la hija de V. M. A. y de su esposa.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 El artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1577, p. 3), dispone:

«1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.»

- 4 El artículo 7 de esta Convención establece:

«1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.»

Derecho de la Unión

Tratado UE

- 5 El artículo 4 TUE, apartado 2, dispone:

«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 estos, 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.»

Tratado FUE

6 El artículo 20 TFUE establece:

«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 se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

[...]

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de estos.»

7 El artículo 21 TFUE, apartado 1, establece:

«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 los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

Carta

8 El artículo 7 de la Carta, titulado «Respeto de la vida privada y familiar», dispone:

«Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.»

9 El artículo 9 de la Carta, titulado «Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia», establece:

«Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.»

10 El artículo 24 de la Carta, titulado «Derechos del niño», está redactado en los siguientes términos:

«1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Esta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.

2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.

3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.»

11 El artículo 45 de la Carta, titulado «Libertad de circulación y de residencia», establece:

«1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.»

Directiva 2004/38/CE

12 La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77), establece en su artículo 2, titulado «Definiciones»:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “Ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.
- 2) “Miembro de la familia”:
 - a) el cónyuge;
 - b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;
 - c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b);
 - d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b).
- 3) “Estado miembro de acogida”: el Estado miembro al que se traslada el ciudadano de la Unión para ejercer su derecho de libre circulación y residencia.»

13 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Derecho de salida», dispone:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido, tendrán derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.

[...]

3. Los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

4. El pasaporte será válido al menos para todos los Estados miembros y para los países de tránsito entre estos. En caso de que la legislación de un Estado miembro no prevea la expedición de un documento de identidad, la validez del pasaporte, desde el momento de su expedición o renovación, no podrá ser inferior a cinco años.»

14 El artículo 5 de dicha Directiva, titulado «Derecho de entrada», establece:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.

[...]

4. Cuando el ciudadano de la Unión o el miembro de su familia que no sea nacional de un Estado miembro no dispongan de los documentos de viaje necesarios o, en su caso, de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a estas personas, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que puedan obtener o recibir en un plazo razonable los documentos necesarios o para que se confirme o pruebe por otros medios su calidad de beneficiarios del derecho de libre circulación o residencia.

[...]»

Derecho búlgaro

15 A tenor del artículo 25, apartado 1, de la Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constitución de la República de Bulgaria) (en lo sucesivo, «Constitución búlgara»):

«Serán nacionales búlgaros quienes tengan al menos un progenitor de nacionalidad búlgara o hayan nacido en territorio búlgaro, si no adquieren otra nacionalidad por filiación. La nacionalidad búlgara también puede adquirirse por naturalización.»

16 A tenor del artículo 8 de la Zakon za balgarskoto grazhdanstvo (Ley sobre la Nacionalidad búlgara), de 5 de noviembre de 1998 (DV n.º 136, de 18 de noviembre de 1998, p. 1), «[serán] nacionales búlgaros por filiación quienes tengan al menos un progenitor de nacionalidad búlgara».

17 El Semeen kodeks (Código de la Familia), de 12 de junio de 2009 (DV n.º 47, de 23 de junio de 2009, p. 19), establece, en su artículo 60, titulado «Filiación respecto de la madre»:

«(1) La filiación respecto de la madre se determina por el nacimiento.

(2) La madre es la mujer que ha dado a luz al niño, incluso en caso de reproducción asistida.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 V. M. A. es una nacional búlgara y K. D. K. es una nacional del Reino Unido. Esta última nació en Gibraltar, donde ambas mujeres contrajeron matrimonio en 2018. Residen en España desde el año 2015.

19 En diciembre de 2019, V. M. A. y K. D. K. tuvieron una hija, S. D. K. A., que nació y reside con sus dos progenitoras en España. El certificado de nacimiento de esta hija, expedido por las autoridades españolas, menciona a V. M. A. como «madre A» y a «K. D. K.» como «madre».

20 El 29 de enero de 2020, V. M. A. solicitó al municipio de Sofía que le expidiera un certificado de nacimiento de S. D. K. A., por ser necesario, en particular, para la expedición de un documento de identidad búlgaro. La solicitud iba acompañada de una traducción al búlgaro, jurada y legalizada, del asiento del Registro Civil de Barcelona relativo al certificado de nacimiento de S. D. K. A.

21 Mediante escrito de 7 de febrero de 2020, el municipio de Sofía requirió a V. M. A. para que presentara, en el plazo de siete días, pruebas de la filiación de S. D. K. A. relativas a la identidad de su madre biológica. A este respecto, V. M. A. ha señalado que el modelo de certificado de nacimiento que figura en los modelos de documentos acreditativos del estado civil en vigor a nivel nacional solo prevé una casilla para la «madre» y otra para el «padre», y que tan solo puede indicarse un nombre en cada una de estas casillas.

22 El 18 de febrero de 2020, V. M. A. respondió al municipio de Sofía que, en virtud de la normativa búlgara vigente, no estaba obligada a facilitar la información solicitada.

- 23 En consecuencia, mediante resolución de 5 de marzo de 2020, el municipio de Sofía denegó la expedición del certificado de nacimiento de S. D. K. A. Motivó esta resolución denegatoria basándose en la falta de información acerca de la identidad de la madre biológica de la menor y en el hecho de que la mención en un certificado de nacimiento de dos progenitores de sexo femenino era contraria al orden público de la República de Bulgaria, que no permite los matrimonios entre dos personas del mismo sexo.
- 24 V. M. A. interpuso un recurso contra esta resolución denegatoria ante el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional señala que, en virtud del artículo 25, apartado 1, de la Constitución búlgara y del artículo 8 de la Ley sobre la Nacionalidad búlgara, S. D. K. A. tiene la nacionalidad búlgara, a pesar de que, hasta la fecha, la interesada no dispone de un certificado de nacimiento expedido por las autoridades búlgaras. En su opinión, la negativa de estas autoridades a expedirle ese documento no significa que se le deniegue la nacionalidad búlgara.
- 26 En cambio, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si la negativa de las autoridades búlgaras a inscribir el nacimiento de una nacional búlgara que se ha producido en otro Estado miembro y que ha sido acreditado mediante un certificado de nacimiento en el que se mencionan dos madres, expedido por las autoridades competentes de dicho Estado miembro, vulnera los derechos conferidos a esa nacional por los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y los artículos 7, 24 y 45 de la Carta. Según el órgano jurisdiccional remitente, la negativa de las autoridades búlgaras a expedir un certificado de nacimiento —aunque no tenga incidencia jurídica en la nacionalidad búlgara de la menor y, por consiguiente, en su ciudadanía de la Unión— podría dificultar la expedición de un documento de identidad búlgaro y, en consecuencia, obstaculizar el ejercicio del derecho a la libre circulación de la menor y, por ende, el pleno disfrute de sus derechos como ciudadana de la Unión.
- 27 Además, dado que la otra madre de S. D. K. A., K. D. K., es nacional del Reino Unido, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si las consecuencias jurídicas derivadas del Acuerdo sobre la Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2020, L 29, p. 7; en lo sucesivo, «Acuerdo de Retirada»), y en particular el hecho de que la menor ya no pueda beneficiarse de la condición de ciudadana de la Unión por la nacionalidad de K. D. K., son pertinentes para la apreciación de esta cuestión.
- 28 Por otra parte, el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía) se pregunta si la obligación impuesta, en su caso, a las autoridades búlgaras, al expedir un certificado de nacimiento, de mencionar en ese documento a dos madres como progenitores de la menor puede menoscabar el orden público y la identidad nacional de la República de Bulgaria, ya que ese Estado miembro no ha previsto la posibilidad de mencionar en un certificado de nacimiento dos progenitores del mismo sexo para la menor. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que las disposiciones que rigen la filiación de la menor revisten una importancia fundamental en la tradición constitucional búlgara, así como en la doctrina búlgara en materia de Derecho de familia y de sucesiones, tanto desde el punto de vista puramente jurídico como desde el punto de vista de los valores, habida cuenta del estado actual de la evolución de la sociedad en Bulgaria.
- 29 Así pues, el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía) estima que es necesario encontrar un equilibrio entre, por un lado, la identidad constitucional y nacional de la República de Bulgaria y, por otro, los intereses de la menor y, en particular, su derecho a la vida privada y a la libre circulación.
- 30 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, en el presente asunto, se podría alcanzar tal equilibrio aplicando el principio de proporcionalidad y, en particular, si constituiría un equilibrio adecuado entre esos distintos intereses legítimos la indicación, en la casilla para la «madre», del nombre de una de las dos madres que se mencionan en el certificado de nacimiento expedido por las autoridades españolas —que puede ser la madre biológica de la menor o la que se haya convertido en su madre por otra vía, por ejemplo, la de la adopción—, sin cumplimentar la casilla para el «padre». Observa que, aunque esta solución también podría ocasionar ciertas dificultades debido a posibles diferencias entre el

certificado de nacimiento expedido por las autoridades búlgaras y el expedido por las autoridades españolas, posibilitaría que las autoridades búlgaras expedieran un certificado de nacimiento, de modo que se evitarían o, en cualquier caso, se atenuarían posibles obstáculos a la libre circulación de la menor. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si dicha solución sería compatible con el derecho a la vida privada y familiar de la menor, consagrado en el artículo 7 de la Carta.

31 Por último, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia concluyera que el Derecho de la Unión exige la mención de las dos madres de la menor en el certificado de nacimiento expedido por las autoridades búlgaras, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta de qué modo debe aplicarse esta exigencia, ya que ese órgano jurisdiccional no puede sustituir el modelo de certificado de nacimiento que figura en los modelos de documentos acreditativos del estado civil en vigor a nivel nacional.

32 En estas circunstancias, el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y los artículos 7, 24 y 45 de la [Carta] en el sentido de que las autoridades administrativas búlgaras ante las que se ha solicitado la certificación del nacimiento de una menor de nacionalidad búlgara, producido en otro Estado miembro de la [Unión] y acreditado mediante certificación española de nacimiento en la que figuran como madres dos personas de sexo femenino sin mayores precisiones acerca de si alguna de las dos, y en su caso cuál, es la madre biológica de la menor, no pueden denegar la expedición de una certificación búlgara de nacimiento amparándose en que la demandante rehúse indicar cuál es la madre biológica de la menor?

2) ¿Deben interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 2, y el artículo 9 de la [Carta] en el sentido de que, en virtud del respeto a la identidad nacional y constitucional de los Estados miembros de la Unión, estos disponen de un margen amplio de discrecionalidad en relación con la normativa sobre determinación de la filiación? En particular:

¿Debe interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 2, en el sentido de que los Estados miembros pueden exigir que se aporten datos sobre la filiación biológica de la menor?

¿Debe interpretarse el artículo 4 TUE, apartado 2, en relación con los artículos 7 y 24, apartado 2, de la Carta, en el sentido de que es imprescindible ponderar la identidad nacional y constitucional del Estado miembro, por un lado, y el interés superior de la menor, por otro, para intentar conciliarlos, habida cuenta de que ni en el plano de los valores ni en el jurídico existe actualmente consenso sobre la posibilidad de incluir como progenitoras en la certificación de nacimiento a personas del mismo sexo sin mayores precisiones acerca de si alguna de ellas, y en su caso quién, es progenitora biológica de la menor? En caso de respuesta afirmativa a la cuestión, ¿cómo podrían conciliarse concretamente ambos términos de la ponderación?

3) ¿Importan a la hora de contestar a la primera cuestión las consecuencias jurídicas del Brexit, dado que una de las madres que figuran en la certificación de nacimiento expedida en ese otro Estado miembro es nacional británica y la otra es nacional de un Estado miembro de la Unión, especialmente teniendo en cuenta que la negativa a expedir la certificación búlgara de nacimiento para la menor constituye un obstáculo para la expedición por un Estado miembro de la [Unión] de un documento de identidad para esa misma menor y, con ello, puede llegar a dificultar el ejercicio pleno de los derechos que asisten a esta como ciudadana de la Unión?

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿obliga el Derecho de la Unión, y en particular su principio de efectividad, a que las autoridades nacionales competentes establezcan una excepción al modelo de certificación de nacimiento [que figura en los modelos de documentos acreditativos del estado civil] en vigor [a nivel nacional]?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 33 En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que el asunto se tramite mediante el procedimiento acelerado en virtud del artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En particular, alega que la negativa de las autoridades búlgaras a expedir un certificado de nacimiento a S. D. K. A., que es, a su juicio, una nacional búlgara, causaría a la menor dificultades serias para obtener un documento de identidad búlgaro y, por tanto, para ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE.
- 34 El artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento establece que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal de Justicia podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.
- 35 En el caso de autos, el 19 de octubre de 2020, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, tras oír al Juez Ponente y a la Abogada General, acceder a la solicitud de procedimiento acelerado a que se hace referencia en el apartado 31 de la presente sentencia. Esta decisión fue motivada por el hecho de que S. D. K. A., menor de corta edad, carece actualmente de pasaporte, cuando reside en un Estado miembro del que no es nacional. Dado que las cuestiones prejudiciales planteadas tienen por objeto determinar si las autoridades búlgaras están obligadas a expedir un certificado de nacimiento para la menor y de la petición de decisión prejudicial resulta que ese certificado es necesario, según el Derecho nacional, para poder obtener un pasaporte búlgaro, una respuesta del Tribunal de Justicia que se produzca en breve plazo puede contribuir a que la menor disponga más rápidamente de un pasaporte (véase, en este sentido, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2015, Gogova, C-215/15, no publicado, EU:C:2015:466, apartados 12 a 14).

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 36 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión obliga a un Estado miembro a expedir un certificado de nacimiento, con el fin de obtener un documento de identidad de conformidad con la normativa de este, para una menor, nacional de ese Estado miembro, cuyo nacimiento en otro Estado miembro está acreditado por un certificado de nacimiento expedido por las autoridades de ese otro Estado miembro, de conformidad con su Derecho nacional, y que designa como madres de la menor a una nacional del primero de esos Estados miembros y a su esposa, sin especificar cuál de las dos mujeres dio a luz a la niña. En caso afirmativo, dicho órgano jurisdiccional pregunta si el Derecho de la Unión exige que el certificado incluya, al igual que el expedido por las autoridades del Estado miembro en el que nació la menor, la mención de los nombres de esas dos mujeres en su condición de madres.
- 37 El órgano jurisdiccional remitente desea saber también si el hecho de que la otra madre de la menor sea nacional del Reino Unido, que ya no es un Estado miembro, tiene alguna incidencia en la respuesta que debe darse a esta cuestión.
- 38 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, por una parte, la determinación de los modos de adquisición y pérdida de la nacionalidad es, de conformidad con el Derecho internacional, competencia de cada Estado miembro y que, por otra parte, en situaciones comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión, las normas nacionales de que se trate deben respetar este último (sentencias de 2 de marzo de 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, apartados 39 y 41, y de 12 de marzo de 2019, Tjebbes y otros, C-221/17, EU:C:2019:189, apartado 30).
- 39 Según las apreciaciones efectuadas por el órgano jurisdiccional remitente, único competente a este respecto, S. D. K. A. tiene, por su nacimiento, la nacionalidad búlgara en virtud del artículo 25, apartado 1, de la Constitución búlgara.
- 40 A tenor del artículo 20 TFUE, apartado 1, será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. En consecuencia, como nacional búlgara, S. D. K. A. goza del estatuto de ciudadano de la Unión en virtud de esta disposición.

- 41 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado en numerosas ocasiones que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31, y de 15 de julio de 2021, A (Atención sanitaria pública), C-535/19, EU:C:2021:595, apartado 41].
- 42 Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un nacional de un Estado miembro que ha ejercido, en su condición de ciudadano de la Unión, su libertad de circulación y de residencia en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen puede invocar los derechos inherentes a dicha condición, en particular los contemplados en el artículo 21 TFUE, apartado 1, también, en su caso, en relación con su Estado miembro de origen (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 31 y jurisprudencia citada). También pueden invocar esta disposición y las disposiciones adoptadas para su aplicación los ciudadanos de la Unión nacidos en el Estado miembro de acogida de sus progenitores y que nunca han ejercitado su derecho a la libre circulación (sentencia de 2 de octubre de 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 43 En virtud del artículo 21 TFUE, apartado 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 los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Para permitir a sus nacionales ejercer este derecho, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 obliga a los Estados miembros a expedir a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.
- 44 Por lo tanto, en la medida en que S. D. K. A. es nacional búlgara, las autoridades búlgaras están obligadas a expedirle un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad y su apellido tal como resulta del certificado de nacimiento expedido por las autoridades españolas, teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que el artículo 21 TFUE se opone a que las autoridades de un Estado miembro, aplicando su Derecho nacional, denieguen el reconocimiento del apellido de un niño tal como ha sido determinado e inscrito en otro Estado miembro en el que ese niño nació y reside desde entonces (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2008, Grunkin y Paul, C-353/06, EU:C:2008:559, apartado 39).
- 45 Es necesario señalar, además, que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38 obliga a las autoridades búlgaras a expedir un documento de identidad o un pasaporte a S. D. K. A. con independencia de que se expida un nuevo certificado de nacimiento para la menor. Así pues, en la medida en que el Derecho búlgaro exige que se haya expedido un certificado de nacimiento búlgaro para expedir un documento de identidad o un pasaporte búlgaro, ese Estado miembro no puede invocar su Derecho nacional para negarse a expedir a S. D. K. A. un documento de identidad o pasaporte.
- 46 Este documento, por sí solo o en combinación con otros, en su caso con un documento expedido por el Estado miembro de acogida del menor de que se trate, debe permitir a un menor que se encuentre en una situación como la de S. D. K. A. ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE, apartado 1, con cada una de las dos madres cuyo estatuto como progenitor de ese menor haya sido reconocido por el Estado miembro de acogida de las progenitoras con motivo de una residencia conforme con la Directiva 2004/38.
- 47 Procede recordar que los derechos reconocidos a los nacionales de los Estados miembros en el artículo 21 TFUE, apartado 1, incluyen el de llevar una vida familiar normal tanto en su Estado miembro de acogida como en el Estado miembro del que son nacionales cuando regresen al territorio de este, disfrutando de la presencia a su lado de los miembros de su familia (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 48 Ha quedado acreditado que, en el asunto principal, las autoridades españolas determinaron legalmente la existencia de un vínculo de filiación, biológico o jurídico, entre S. D. K. A. y sus dos progenitoras, V. M. A. y K. D. K., y así lo hicieron constar en el certificado de nacimiento expedido a su hija. En consecuencia, con arreglo al artículo 21 TFUE y a la Directiva 2004/38, todos los Estados miembros deben reconocer a V. M. A. y K. D. K., como progenitoras de una ciudadana de la Unión menor de

edad bajo su guarda y custodia efectiva, el derecho a acompañar a la menor en el ejercicio de ese derecho (véase, por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartados 50 a 52 y jurisprudencia citada).

- 49 Por lo tanto, puesto que, según el órgano jurisdiccional remitente, S. D. K. A. ha obtenido la nacionalidad búlgara, las autoridades búlgaras, al igual que las autoridades de cualquier otro Estado miembro, están obligadas a reconocer ese vínculo de filiación para permitirle ejercer sin obstáculos, con cada una de sus dos progenitoras, su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, garantizado en el artículo 21 TFUE, apartado 1.
- 50 Además, para permitir efectivamente a S. D. K. A. ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros con cada una de sus dos progenitoras, es necesario que V. M. A. y K. D. K. puedan disponer de un documento que las mencione como personas habilitadas para viajar con la menor. En el caso de autos, las autoridades del Estado miembro de acogida son las mejor situadas para expedir ese documento, que puede ser el certificado de nacimiento. Los demás Estados miembros tienen la obligación de reconocer dicho documento.
- 51 Es cierto que, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 9 de la Carta establece que se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.
- 52 A este respecto, en el estado actual del Derecho de la Unión, el estado civil de las personas, en el que se incluyen las normas relativas al matrimonio y a la filiación, es una materia comprendida dentro de la competencia de los Estados miembros, competencia que el Derecho de la Unión no restringe. Los Estados miembros disponen de ese modo de la libertad de contemplar o no el matrimonio entre personas del mismo sexo en su Derecho nacional, así como la parentalidad de estas. No obstante, cada Estado miembro debe respetar el Derecho de la Unión al ejercitar dicha competencia y, en particular, las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad reconocida a todo ciudadano de la Unión de circular y residir en el territorio de los Estados miembros, reconociendo para ello el estado civil de las personas establecido en otro Estado miembro de conformidad con el Derecho de este (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartados 36 a 38 y jurisprudencia citada).
- 53 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 4 TUE, apartado 2, podría justificar la negativa de las autoridades búlgaras a expedir un certificado de nacimiento de S. D. K. A y, por tanto, un documento de identidad o un pasaporte para la menor. En particular, dicho órgano jurisdiccional señala que una eventual obligación de esas autoridades de expedir un certificado de nacimiento en el que se mencione como progenitores de la menor a dos personas de sexo femenino podría menoscabar el orden público y la identidad nacional de la República de Bulgaria, ya que ni la Constitución búlgara ni su Derecho de familia prevén la parentalidad de dos personas del mismo sexo.
- 54 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2, la Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras políticas y constitucionales fundamentales de estos.
- 55 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que el concepto de «orden público» como justificación de una excepción a una libertad fundamental debe interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Unión. Por tanto, el orden público solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 56 Pues bien, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en los puntos 150 y 151 de sus conclusiones, la obligación de un Estado miembro, por una parte, de expedir un documento de identidad o un pasaporte a una menor nacional de ese Estado miembro nacida en otro Estado miembro y cuyo certificado de nacimiento expedido por las autoridades de ese otro Estado miembro designa como progenitores a dos personas del mismo sexo y, por otra parte, de reconocer el vínculo de filiación

entre la menor y cada una de esas dos personas a efectos de que esta pueda ejercer sus derechos derivados del artículo 21 TFUE y de los actos de Derecho derivado correspondientes no vulnera la identidad nacional ni amenaza el orden público de dicho Estado miembro.

- 57 En efecto, tal obligación no supone que el Estado miembro del que es nacional la menor contemple en su Derecho nacional la parentalidad de personas del mismo sexo ni que reconozca, con fines distintos del ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a la menor, el vínculo de filiación entre ella y las personas mencionadas como progenitoras en el certificado de nacimiento emitido por las autoridades del Estado miembro de acogida (véase, por analogía, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartados 45 y 46).
- 58 Ha de añadirse que una medida nacional que pueda obstaculizar el ejercicio de la libre circulación de las personas solo puede justificarse si es conforme con los derechos fundamentales garantizados por la Carta, cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 47).
- 59 En la situación objeto del litigio principal, el derecho al respeto de la vida privada y familiar garantizado en el artículo 7 de la Carta y los derechos del niño garantizados en su artículo 24, en particular el derecho a que se tenga en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial en todos los actos relativos a los niños, así como el derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con sus dos progenitores, son fundamentales.
- 60 A este respecto, como se desprende de las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, apartado 3, de la Carta, los derechos que garantiza su artículo 7 tienen el mismo sentido y alcance que los que garantiza el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- 61 Pues bien, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se desprende que la existencia de una «vida familiar» es una cuestión de hecho que depende de la realidad práctica de vínculos personales estrechos y que la posibilidad de que un progenitor y su hijo estén juntos representa un elemento fundamental de la vida familiar (TEDH, sentencia de 12 de julio de 2001, K. y T. c. Finlandia, CE:ECHR:2001:0712JUD 002570294, §§ 150 y 151). Además, como el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar, de esta jurisprudencia resulta que la relación que mantiene una pareja homosexual puede estar comprendida en el concepto de «vida privada» y en el de «vida familiar» del mismo modo que la de una pareja heterosexual que se encuentre en la misma situación (véase la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 62 Por consiguiente, como ha señalado la Abogada General en el punto 153 de sus conclusiones, la relación de la menor con cada una de las dos personas con las que lleva una vida familiar efectiva en el Estado miembro de acogida y que se mencionan como progenitoras en el certificado de nacimiento expedido por las autoridades de este está protegida por el artículo 7 de la Carta.
- 63 Además, como se ha recordado en el apartado 59 de la presente sentencia, el derecho al respeto de la vida familiar, tal como se enuncia en el artículo 7 de la Carta, debe interpretarse en relación con la obligación de tomar en consideración el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de la Carta. Pues bien, dado que el artículo 24 de la Carta constituye, como recuerdan las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, una integración en el Derecho de la Unión de los principales derechos del menor consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por todos los Estados miembros, deben tenerse debidamente en cuenta las disposiciones de la Convención al interpretar dicho artículo [véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 2008, Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85, apartado 39, y de 11 de marzo de 2021, Estado belga (Retorno del progenitor de un menor), C-112/20, EU:C:2021:197, apartado 37].
- 64 En particular, el artículo 2 de esta Convención establece el principio de no discriminación del niño, que exige que se respeten los derechos enunciados en dicha Convención, entre los que figura, en su artículo 7, el derecho del niño a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento, a tener un

nombre y a adquirir una nacionalidad, sin que sufra, a este respecto, una discriminación, incluida una discriminación basada en la orientación sexual de sus progenitores.

- 65 En estas circunstancias, sería contrario a los derechos fundamentales que los artículos 7 y 24 de la Carta garantizan al menor privarlo de la relación con uno de sus progenitores al ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros o hacerle el ejercicio de ese derecho imposible o excesivamente difícil en la práctica debido a que sus progenitores son del mismo sexo.
- 66 Por último, la circunstancia de que una de las progenitoras de la menor de que se trata sea una nacional del Reino Unido, que ya no es un Estado miembro, no tiene ninguna incidencia a este respecto.
- 67 Por otra parte, en el supuesto de que se comprobara que S.D.K.A. no tiene la nacionalidad búlgara, debe recordarse que, cualquiera que sea su nacionalidad y con independencia de si ellas mismas tienen la condición de ciudadanas de la Unión, K. D. K. y S. D. K. A. deben ser consideradas por todos los Estados miembros como cónyuge y descendiente directa, respectivamente, en el sentido del artículo 2, punto 2, letras a) y c), de la Directiva 2004/38 (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartados 36 y 51).
- 68 En efecto, un menor cuya condición de ciudadano de la Unión no esté acreditada y cuyo certificado de nacimiento expedido por las autoridades competentes de un Estado miembro designe como progenitores a dos personas del mismo sexo, una de las cuales es ciudadano de la Unión, debe ser considerado por el conjunto de los Estados miembros descendiente directo de ese ciudadano de la Unión, en el sentido de la Directiva 2004/38, a efectos del ejercicio de los derechos conferidos en el artículo 21 TFUE, apartado 1, y los actos de Derecho derivado correspondientes.
- 69 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 4 TUE, apartado 2, los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y los artículos 7, 24 y 45 de la Carta, en relación con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38, deben interpretarse en el sentido de que, en el caso de un menor ciudadano de la Unión cuyo certificado de nacimiento expedido por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida designa como progenitores a dos personas del mismo sexo, el Estado miembro del que el menor es nacional está obligado, por una parte, a expedirle un documento de identidad o un pasaporte sin exigir la expedición previa de un certificado de nacimiento por sus autoridades nacionales y, por otra parte, a reconocer, al igual que cualquier otro Estado miembro, el documento procedente del Estado miembro de acogida que permita al menor ejercer con cada una de esas dos personas su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Costas

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El artículo 4 TUE, apartado 2, los artículos 20 TFUE y 21 TFUE y los artículos 7, 24 y 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, deben interpretarse en el sentido de que, en el caso de un menor ciudadano de la Unión cuyo certificado de nacimiento expedido por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida designa como progenitores a dos personas del mismo sexo, el Estado miembro del que el menor es nacional está obligado, por una parte, a expedirle un

documento de identidad o un pasaporte sin exigir la expedición previa de un certificado de nacimiento por sus autoridades nacionales y, por otra parte, a reconocer, al igual que cualquier otro Estado miembro, el documento procedente del Estado miembro de acogida que permita al menor ejercer con cada una de esas dos personas su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Firmas

* Lengua de procedimiento: búlgaro.