

HECHOS

1. Mediante escrito presentado en el Registro Civil de C. el 29 de abril de 2008, B., nacido el 9 de septiembre de 1983 en E. (Sáhara Occidental), solicitaba la consolidación de la nacionalidad española por haber nacido en el Sáhara cuando era territorio sometido a la administración española y cumplir los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código civil. Adjuntaba los siguientes documentos: pasaporte marroquí del promotor, certificado de concordancia de nombres referido al padre del interesado, certificado de lazo de parentesco entre ellos, , certificado de expedición de DNI al padre en 1975 y fotocopia de dicho DNI.

2. Ratificado el promotor y previo informe favorable del ministerio fiscal, la encargada del Registro Civil de C. dictó auto el 12 de mayo de 2008 reconociendo nacionalidad española de origen por consolidación del interesado y ordenando la práctica de su inscripción.

3. Notificada la resolución, el ministerio fiscal interpuso recurso el 30 de mayo de 2008 ante la Dirección General de los Registros y del Notariado solicitando la declaración mediante anotación marginal en la inscripción de nacimiento del interesado de que la consolidación de la nacionalidad española lo es con valor de simple presunción. Manifestaba asimismo, que la competencia para la práctica de la inscripción de nacimiento corresponde al Registro Civil del lugar en el que el mismo se haya producido y que en el caso de los nacidos en el territorio del Sáhara será el Registro Civil Central.

4. Ante la imposibilidad de notificación personal al interesado, tras reiterados intentos, por no estar aquél localizable en el domicilio que constaba en el expediente, la interposición del recurso fue notificada mediante edictos. La encargada del Registro Civil emitió informe adhiriéndose al recurso presentado y remitió el expediente a la Dirección General de los Registros y del Notariado para su resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. Vistos los artículos 18 del Código civil (Cc); 96 de la Ley del Registro Civil (LRC); 335 y 338 del Reglamento del Registro Civil (RRC); la Ley 40/1975, de 19 de noviembre; el Decreto 2258/1976, de 10 de agosto; las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998, 20 de noviembre de 2007 y 18 de julio de 2008; las Instrucciones de este Centro directivo de 28 de febrero de 2006 y de 28 de marzo de 2007; y las Resoluciones, entre otras, de 22-5ª de diciembre de 2006; 12-3ª y 4ª de enero, 10 de febrero, 5-2ª de marzo, 21 de abril, 21-6ª de mayo, 11-1ª de junio, 20-2ª de diciembre de 2007; 3-1ª, 28-1ª y 29-3ª de enero, 22-5ª y 29-6ª de febrero, 3-2ª y 4ª de marzo, 20-8ª de noviembre, 10 de diciembre de 2008; 15-3ª y 16-1ª de enero de 2009.

II. Como cuestión previa se ha de plantear la de la admisibilidad a trámite del recurso presentado, y ello desde un doble punto de vista. Por un lado, el Ministerio Fiscal, que actúa como recurrente, había informado favorablemente la pretensión del interesado al evacuar el trámite de audiencia previsto por el artículo 343 RRC. Por otro lado, habiéndose dictado el auto apelado el 14 de mayo de 2008, el recurso se formaliza mediante escrito fechado el 3 de junio, esto es, fuera del plazo de quince días hábiles previsto por el artículo 355 RRC (recuérdese que conforme al artículo 32 de la Ley del Registro Civil, a efectos del Registro Civil, todos los días del año son hábiles). Ninguno de los citados motivos debe, sin embargo, paralizar la tramitación y resolución del presente recurso. En cuanto a lo primero, porque conforme a la doctrina sentada por nuestra Resolución de 11 de mayo de 1996, procede admitir el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, a pesar de su anterior

dictamen favorable, atendiendo al principio de legalidad y al carácter de orden público, y susceptibilidad por tanto de ser apreciadas de oficio, de las normas sobre competencia de los órganos registrales; normas, como se verá, infringidas por el auto apelado. En cuanto a lo segundo, porque no constando fehacientemente la fecha en que se practicó la notificación, no hay términos hábiles para fijar el *die a quo* para el cómputo del plazo para la interposición del recurso.

III. El interesado, mediante escrito fechado el 29 de abril de 2008, solicitó ante el Registro Civil de C. la consolidación de la nacionalidad española, al haber nacido en 1983 en E., Sahara Occidental, y cumplir los requisitos establecidos. La juez encargada del Registro Civil de C. dictó el auto antes citado declarando dicha nacionalidad de origen por consolidación. Este auto constituye el objeto del presente recurso.

Según el artículo 18 del Código civil, la nacionalidad española puede consolidarse si se posee y utiliza durante diez años, con buena fe y sobre la base de un título inscrito en el Registro Civil que después es anulado. La vía registral para comprobar esta consolidación es el expediente de declaración de la nacionalidad española con valor de simple presunción (cfr. art. 96-2º LRC y 338 RRC).

Ahora bien, frente a la norma general conforme a la cual resulta competente en materia de expedientes el encargado del Registro Civil en que deba inscribirse la resolución pretendida (cfr. art. 342 RRC), en relación con los específicos expedientes para declaraciones con valor de simple presunción la competencia corresponde al encargado del Registro del domicilio del solicitante (cfr. art. 335 RRC). Este régimen de competencia lo es tanto para instruir como para resolver el expediente, conforme a lo previsto por el artículo 342 del RRC en la redacción dada por el Real Decreto de 29 de agosto de 1986.

IV. Cuando no se respeta la norma de competencia antes indicada, al igual que ocurre en general con todo tipo de procedimiento, dicha infracción implica la nulidad de lo actuado, nulidad que puede ser declarada por la Dirección General de los Registros y del Notariado cuando conozca de la misma a través de los recursos entablados. Dicha nulidad se desprende de la aplicación de las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de competencia territorial y de fuero personal de las personas físicas (cfr. art. 50 LEC 1/2000, de 7 de enero), la cual es aplicable por la remisión que realiza el artículo 16 LRC, que contiene un llamamiento supletorio a las normas de jurisdicción voluntaria.

En el presente caso, la cuestión se suscita ante la duda de que el domicilio del interesado esté fijado en la demarcación correspondiente al Registro Civil de C. dado que ninguna prueba o dato existe en las actuaciones de las que se desprenda este imprescindible requisito de procedibilidad. Al respecto ha de recordarse que el concepto de domicilio a efectos civiles, que es el que se ha de entender invocado por la legislación del Registro Civil en general y por el artículo 355 del RRC en particular, se encuentra definido en el artículo 40 del Código civil, conforme al cual "el domicilio de las personas naturales es el de su residencia habitual", esto es, el lugar en que la persona vive con cierta permanencia y el que se presume para el futuro. La prueba de la residencia habitual constitutiva del domicilio en el ámbito civil es libre, salvo que alguna norma especial exija una modalidad de prueba determinada o exima de pruebas complementarias acreditando el domicilio por ciertos medios. Esto es lo que sucede en el ámbito del Registro Civil en casos concretos: así, a) el artículo 336 nº 3 RRC dispone que "el domicilio de los apátridas se acreditará por certificación municipal o información testifical"; b) el artículo 68 párrafo tercero del mismo reglamento, por su parte, a los efectos de aplicar la previsión del artículo 16, párrafo segundo, LRC, establece que el domicilio del progenitor o progenitores legalmente conocidos se justificará "por exhibición de los documentos nacionales de identidad oportunos o, en su defecto, por certificación del padrón municipal".

En consecuencia, se aprecia que, con carácter general, ni la prueba de la certificación del padrón municipal es exclusiva, ni viene exigida fuera de los singulares casos citados por la legislación del Registro Civil, por lo que revive la regla general en el ámbito civil de que la residencia habitual puede acreditarse a través de cualquier otro medio admitido en derecho, correspondiendo al encargado del Registro Civil y, en su caso, a los tribunales la valoración libre de los datos que hayan sido aportados y circunstancias acreditadas, como, por ejemplo, tener en el lugar establecimiento mercantil, tener casa abierta, actas notariales, censo electoral y, en sentido contrario, carecer de casa abierta, informes policiales adversos, ausencia de visados o permisos de residencia – no de mera estancia - respecto de los extranjeros, etc. (vid. sentencias del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1948 y 23 de junio de 1952, entre otras). Téngase en cuenta que el domicilio como lugar de ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones (cfr. art. 40 Cc) puede fijarse arbitrariamente por los interesados dando lugar a supuestos de fraude de ley, especialmente facilitado por el hecho de que la inscripción en el padrón municipal tiene lugar por simple declaración del interesado sin verificación fehaciente por parte de la Administración de la realidad de tal declaración (cfr. art. 15 de la Ley de Bases de Régimen Local).

Por ello, el juez encargado puede y debe examinar de oficio su propia competencia (cfr. arts. 48 y 58 LEC) y, en consecuencia, declararse incompetente para la actuación registral instada cuando llegue a la convicción de la inexactitud del contenido del padrón municipal respecto de la persona que promueve expediente registral ante el registro civil cuya competencia dependa del domicilio del promotor al que se refiera la citada inexactitud administrativa. Lo que sucede en el presente caso es que de la documentación obrante en el expediente no cabe colegir que concurren las notas de estabilidad y permanencia que cualifican el domicilio como residencia habitual respecto del interesado, ni constan en el expediente los elementos valorativos en que se ha apoyado la juez encargada para apreciar su competencia.

V. La regla especial de competencia en materia de expedientes sobre declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción comporta igualmente la necesidad de diferenciar entre la resolución del expediente y la anotación posterior de dicha resolución al margen de la inscripción de nacimiento del interesado en el caso de que no sean coincidentes ambos registros; de forma tal que la resolución adoptada por el encargado del registro civil del domicilio, una vez devenida firme, habrá de ser calificada por el encargado del registro civil del lugar del nacimiento. No es esto, sin embargo, lo que ha sucedido en el presente caso en el que la propia juez encargada que dictó el auto recurrido ha practicado, basándose en el mismo, la inscripción de nacimiento del interesado, haciendo constar en el apartado de "observaciones" que "el inscrito goza de la nacionalidad española de origen".

Esta actuación plantea, en primer lugar, la cuestión sobre la competencia del Registro Civil de C. para practicar la citada inscripción de nacimiento. En principio, conforme al artículo 16 nº 1 LRC, los nacimientos se inscriben en el registro municipal o consular del lugar en que acaecen, o bien en el Registro Civil Central en caso de haber acaecido en el extranjero y tener el promotor su domicilio en España y después, por traslado, en el consular correspondiente (cfr. art. 68-II RRC). Podría invocarse aquí, no obstante, a fin de defender la competencia del Registro Civil de Córdoba, la aplicabilidad al caso del nº 4 del artículo 16 LRC, en su redacción dada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, conforme a la cual "en las inscripciones de nacimiento que sean consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos cuyo lugar de nacimiento sea un país extranjero, los interesados podrán solicitar, en el momento de levantarse el acta de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes, que se extienda

la inscripción de nacimiento en el Registro Civil Municipal correspondiente al domicilio en el que se haya instruido el oportuno expediente registral”.

Sin embargo, tal alegación no puede prosperar ya que, como puso de manifiesto la Instrucción de este centro directivo de 28 de febrero de 2006, la aplicación del transcrito apartado 4 del artículo 16 de la ley queda condicionada a un doble requisito: por un lado, que la causa o título de la adquisición de la nacionalidad española haya precisado de la tramitación de un previo expediente registral, pero además, por otro lado, que la causa de adquisición de la nacionalidad esté sometida a la exigencia legal del juramento o promesa de fidelidad al Rey y de obediencia a la Constitución y a las leyes (cfr. art. 23, a Cc), exigencia que se desprende implícitamente del hecho de fijarse en el trámite del levantamiento del acta correspondiente el momento procesal oportuno para formular la solicitud de inscripción en el Registro Civil municipal. Requisito éste que no concurre en los expedientes de declaración de la nacionalidad española con valor de simple presunción por consolidación, por lo que en el caso objeto del presente recurso debe entenderse extendida la inscripción en registro incompetente, incurriendo así en el defecto formal previsto en el número 1 del artículo 298 RRC.

VI. Por otra parte, de la misma forma que no hay duda de la nulidad de una declaración de nacionalidad española hecha en expediente por órgano registral incompetente (cfr. arts. 50 LEC y 16 RRC), tampoco debe dudarse de tal nulidad cuando, habiéndose respetado las reglas de la competencia, se hubieren infringido las que regulan el fondo de la materia, esto es, cuando se hubiere padecido una errónea interpretación del artículo 18 del Código civil, lo que obliga a contrastar el auto recurrido con la doctrina consolidada y reiteradísima de este centro directivo en relación con la cuestión planteada.

Pues bien, en principio, los nacidos en el territorio del Sáhara cuando éste era posesión española no eran propiamente nacionales españoles, sino sólo súbditos de España que se beneficiaban de la nacionalidad española, por más que de algunas disposiciones anteriores al abandono por España de ese territorio pudiera deducirse otra cosa. El principio apuntado es el que se desprende necesariamente de la Ley de 19 de noviembre de 1975, porque sólo así cobra sentido que a los naturales del Sáhara se les concediera en ciertas condiciones la oportunidad de optar a la nacionalidad española en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor del Decreto 2258/76. Así resulta también de la diferenciación de «territorios» puesto de relieve, con rotunda claridad, por la Ley de 19 de noviembre 1975 de «descolonización» del Sáhara cuyo preámbulo expresa «que el Estado Español ha venido ejerciendo, como potencia administradora, plenitud de competencias sobre el territorio no autónomo del Sahara, que durante algunos años ha estado sometido en ciertos aspectos de su administración a un régimen peculiar con analogías al provincial y que nunca -recalcaba- ha formado parte del territorio nacional».

Es cierto que para un supuesto excepcional respecto de un natural del Sáhara la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1998 decidió que el actor había consolidado la nacionalidad española. Pero la doctrina de esta sentencia no es de aplicación al caso presente pues hay diferencias fundamentales entre el supuesto de hecho examinado en la sentencia y el ahora planteado. La primera y fundamental es que el interesado nació después de la descolonización y después de la vigencia del Decreto 2258/1976, de ahí que no haya acreditado ninguno de los requisitos señalados en el artículo 18 Cc para la consolidación de la nacionalidad pretendida, pues no existe título inscrito en el Registro Civil ni consta que en algún momento haya poseído y utilizado la nacionalidad española; antes al contrario, resulta que posee documentación marroquí.

Las más recientes sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 20 de noviembre de 2007 y de 18 de julio de 2008 reconociendo a los saharauis recurrentes el estatuto de apátridas no hacen sino reforzar las conclusiones anteriores.

VII. Siendo esto así, el problema procedimental que se plantea es el del camino adecuado para dejar sin efecto la declaración con valor de simple presunción y la inscripción practicada. Es desde esta perspectiva desde la que debe entenderse la petición del Ministerio Fiscal vertida en su escrito de recurso de que la parte dispositiva del auto recurrido exprese su carácter de simple presunción, en conexión con la alegación de que tal declaración presuntiva habría de reflejarse registralmente mediante una anotación marginal a la inscripción de nacimiento, anotación para la cual sólo sería competente el Registro Civil Central.

La declaración de la nacionalidad con valor de simple presunción tiene como efecto excusar de la prueba en contrario a la persona a quien se le declara, puesto que invierte la carga de la prueba, que corresponderá al que discuta la declaración y, en este sentido, en tanto no se destruya la presunción debe tenerse dicha declaración como si fuese definitiva. En efecto, si bien es cierto, como puso de manifiesto este centro directivo en su Circular de 22 de Mayo de 1975, epígrafe VII, que la prueba definitiva del estado civil de nacional español, en los casos de adquisición originaria basada en la principio del *ius sanguinis*, solo puede proporcionarla la sentencia firme recaída en el oportuno juicio ordinario, también lo es que la legislación del Registro Civil ha arbitrado un medio específico para obtener la declaración de que se ostenta la nacionalidad española (cfr. art. 96 nº 2 LRC) en virtud de un expediente gubernativo. El hecho de que, según esta legislación, la declaración sobre nacionalidad tenga valor de "simple presunción" y deba ser objeto de anotación (art.340 RRC) al margen de la inscripción de nacimiento, no debe llevar a la confusión de minimizar la eficacia de tales declaraciones de nacionalidad, ya que en todo caso están investidas del valor propio de las presunciones *iuris tantum* que, como tales, dispensan como ya se ha dicho de toda prueba a los favorecidos por la presunción mientras no se destruya por prueba en contrario (cfr. art. 386 LEC), prueba en contrario que podrá estar integrada, como resulta *infra*, por otro expediente registral tramitado con tal finalidad.

Pues bien, a estos efectos ha de tenerse en cuenta que la nulidad de actuaciones, una vez que ha recaído resolución definitiva en el expediente registral, por la vía del artículo 240 nº 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tropieza con el carácter supletorio que en el ámbito del Registro Civil tiene la aplicación de las normas sobre jurisdicción voluntaria (cfr. art. 16 RRC), por lo que ha de examinarse si la aplicación directa de la legislación del Registro Civil permite alcanzar el resultado pretendido.

Es un principio básico de la legislación registral civil (cfr. arts. 24 y 26 LRC y 94 RRC) el de procurar lograr la mayor concordancia posible entre el Registro Civil y la realidad extrarregistral. En desarrollo de este principio se ha indicado repetidamente por la doctrina de este centro directivo que, mientras subsista ese interés público de concordancia, no juega en el ámbito del Registro Civil el principio de autoridad de cosa juzgada, por lo que es posible reiterar un expediente sobre cuestión ya decidida. Por eso ha de ser posible que, de oficio o por iniciativa del Ministerio Fiscal o de cualquier interesado o autoridad con competencias conexas con la materia y con intervención en todo caso del Ministerio Público, se inicie de nuevo expediente para declarar con valor de presunción que a los interesados les corresponde o no les corresponde la nacionalidad española.

VIII. La nueva declaración recaída en tal expediente, en caso de ser negativa, ha de tener acceso al Registro Civil para cancelar en su virtud la anotación preventiva practicada. No es obstáculo para ello que, con arreglo al artículo 92 de la Ley del Registro Civil y a salvo las excepciones previstas en los tres artículos siguientes, las "inscripciones" sólo puedan rectificarse por sentencia firme en juicio ordinario, porque en las "anotaciones", en congruencia con su menor eficacia y su valor meramente informativo (cfr. arts. 38 LRC y 145 RRC), rige un principio distinto. En efecto, el artículo 147 del Reglamento del Registro Civil establece una regla de aplicación preferente, permitiendo que las anotaciones puedan

ser rectificadas y canceladas en virtud de expediente gubernativo en que se acredite la inexactitud, en todo caso con notificación formal a los interesados o sus representantes legales como exige imperativamente el párrafo primero del artículo 349 RRC. Tampoco puede erigirse en obstáculo para la aplicación de estas previsiones normativas el hecho de que, irregularmente, en el caso a que se refiere el presente recurso la declaración de la nacionalidad española se haya reflejado tabularmente por medio de su constancia en el apartado de "observaciones" de la inscripción de nacimiento en lugar de en el correspondiente asiento de anotación marginal (cfr. art. 96 in fine LRC), pues siendo éste el tipo de asiento correspondiente a la naturaleza del acto jurídico consignado, a la misma se han de ajustar los mecanismos registrales previstos legalmente para su corrección.

En consecuencia, la inscripción de nacimiento del interesado en el Registro Civil de C supuso la extensión de un asiento sobre un hecho, -el nacimiento- acaecido en el extranjero y que no afectaba a un ciudadano español, de modo que el mismo no debió practicarse en su momento, porque se trataba de una inscripción que se extendía de modo evidente en virtud de un título manifiestamente ilegal, puesto que, sobre la infracción a las citadas reglas de competencia, no se daba el supuesto contemplado en el artículo 18 del Código civil en el que el interesado había basado su petición. Por lo cual, procede su supresión y cancelación mediante el oportuno expediente gubernativo (cfr. arts. 95-2º LRC y 297-3º RRC) que, en aras del principio de concordancia entre el Registro Civil y la realidad, puede y debe promoverse de oficio por este centro directivo instando la correspondiente intervención del Ministerio Fiscal.

Esta Dirección General ha acordado, de conformidad con la propuesta reglamentaria:

1º. Estimar el recurso interpuesto.

2º. Instar al ministerio fiscal para que promueva la incoación de expediente gubernativo con la finalidad de que se cancele la inscripción de nacimiento del interesado practicada con la mención de su nacionalidad española.

Madrid, 3 de febrero de 2010.

Firmado: La Directora General: María Ángeles Alcalá Díaz.
Sr. Juez Encargado del Registro Civil de C.