



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL  
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER  
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA  
APROBADO EL INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL  
REGISTRO CIVIL SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR LITERAL**

**I.**

**ANTECEDENTES**

Con fecha 15 de enero de 2009 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ), el texto del Anteproyecto de Ley del Registro Civil (en adelante el Anteproyecto), remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de emisión del preceptivo informe por parte de este Consejo.

La Comisión de Estudios e Informes acordó designar ponente al Excmo. Sr. Vocal D. Claro José Fernández-Carnicero González, y en reunión de fecha 18 de febrero de 2009, aprobó el presente Informe, acordando su remisión al Pleno de este Consejo.

**II.**

**CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN  
CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.**

La función consultiva del CGPJ a que se refiere el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esta disposición legal, el parecer que a este Órgano constitucional le corresponde emitir sobre el Anteproyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en aquélla se indican, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

No obstante lo anterior, el CGPJ se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del Anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución española (CE). En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 LOPJ.

Por último, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el CGPJ ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

### III.

#### **ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.**

El Anteproyecto consta de una parte expositiva, que describe y justifica la reforma, y de un texto articulado integrado por 105 artículos, cinco Disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y siete Disposiciones finales. El texto articulado se divide en diez Títulos con sus correspondientes Capítulos y, en su caso, Secciones. Todos ellos, al igual que los artículos, están encabezados por una mención de su objeto.

El Título primero hace referencia a las Disposiciones generales; el segundo a los Principios de funcionamiento del Registro Civil; el tercero a la Estructura y dependencia del Registro Civil; el cuarto a los Títulos que acceden al Registro Civil y al Control de legalidad; el quinto a los Asientos registrales; el sexto a los Hechos y actos inscribibles; el séptimo a la Publicidad del Registro Civil; el octavo al Régimen de recursos; el noveno al Procedimiento de modificación de los asientos registrales y el décimo a las Normas de derecho internacional privado.

Junto con el Anteproyecto de la Ley del Registro Civil, se acompaña otro relativo a la Ley Orgánica complementaria de la Ley del Registro Civil por el que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, que será objeto de informe independiente por este Consejo. También se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

adjunta una *Memoria Justificativa* del Anteproyecto, no completamente adaptada a la estructura y contenido que para la Memoria del análisis de impacto normativo se prevé en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, no justificándose si acaso la tramitación del Anteproyecto comenzó antes de la entrada en vigor de dicho Real Decreto. Sea como fuere, aunque dicha Memoria Justificativa podría ser más exhaustiva, puede considerarse que con ella se da cumplimiento a lo ordenado en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

#### IV.

#### **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.**

El Anteproyecto sometido a informe lo es de una Ley de singular relevancia, que supone, en buena medida, una reestructuración de los principios en los que se asienta la actual ordenación del Registro Civil. Por ello, la Memoria Justificativa que acompaña el Anteproyecto ofrece una serie de razones que abogan por la oportunidad de llevar a cabo la elaboración de una nueva Ley, en vez de una reforma parcial del texto legal vigente.

Uno de los pilares del cambio de modelo registral que se pretende instaurar es el denominado registro individual, concebido como una ficha personal llamada a recoger todos los avatares y acontecimientos de la persona que tienen lugar desde su nacimiento hasta la defunción. De hecho, el Registro Civil viene a ser el conjunto de todos los registros individuales a cuya apertura se proceda, superándose, de ese modo, un modelo registral sustentado en la llevanza de diferentes libros, cuyo eje central son los hechos que conciernen al estado civil pero sin tomar como referente esencial a la persona sobre la que inciden esos hechos.



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La instauración del registro personal va asociada al establecimiento de un Código Personal del Ciudadanía, intransferible y llamado a desaparecer cuando fallezca su titular. Este elemento resulta crucial para facilitar el acceso al registro individual y, sobre todo, para habilitar el acceso telemático.

La efectividad del sistema depende, en gran medida, del carácter electrónico que al Registro Civil se le atribuye y que le permite operar como una base de datos informatizada. A dicha base podrán acceder por medios telemáticos tanto las Administraciones públicas, los órganos judiciales, notarios, registradores, centros sanitarios y particulares en general.

Las posibilidades de acceso al Registro Civil que el Anteproyecto ofrece son determinantes de su nueva estructura y así, a diferencia del modelo vigente elaborado sobre la existencia de diferentes Registros diseminados por la geografía nacional y radicados en cada uno de los municipios, se configura como un Registro Civil verdaderamente único que, funcionalmente, se organiza en diferentes oficinas, para cuya ubicación se tiene en cuenta la estructura autonómica del Estado como eje fundamental, junto con otras circunstancias de carácter poblacional. La decisión sobre la ubicación de las Oficinas Generales se reserva al Estado, sin perjuicio de que, las Comunidades Autónomas sean oídas al respecto.

El modelo de distribución territorial de las Oficinas tiene en cuenta que las posibilidades de acceso telemático restringen la necesidad, como regla general, de comparecer personalmente ante el Registro. Por ello, se lleva a cabo una reducción sustancial de su número en



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

comparación con el de los Registros Civiles municipales de carácter principal.

La distribución funcional contempla tres tipos de oficinas, a saber, la Oficina Central, las Oficinas Generales y la Oficinas Consulares. La Oficina Central, sin perjuicio de otras competencias que le asigna el Anteproyecto, se configura como la dependencia “ad hoc” para asentar las resoluciones y actos dictados por la Dirección General del los Registros y del Notariado.

Las Oficinas Generales están llamadas a desempeñar el grueso de la labor registral. Aunque el criterio determinante de su radicación se ha establecido en función de la organización autonómica del Estado, no obstante, los particulares podrán acceder a cualquiera de las Oficinas, sin quedar circunscritos a restricción alguna por razón de su domicilio o en atención al lugar donde acontece el hecho o acto inscribible.

El régimen jurídico de las Oficinas Consulares permanece prácticamente invariable y, en consecuencia, las funciones que les compete desarrollar son básicamente las mismas que la legislación vigente les atribuye.

Sin ambages, se proclama que el Registro Civil es un órgano administrativo encuadrado dentro del Ministerio de Justicia, no obstante reconocer las competencias ejecutivas que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas. Se estatuye la aplicabilidad, unas veces de manera directa otras con carácter supletorio, del procedimiento administrativo común a que se refiere la Ley 30/92 y se atribuye a la Dirección General de los Registros y del Notariado, al igual que en la legislación vigente, el carácter de Centro Directivo del Registro Civil con



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

potestad, entre otras, de dictar órdenes e instrucciones y resolver los recursos que, en vía administrativa, se interpongan contra las decisiones de los encargados de las Oficinas del Registro Civil.

Constituye también una novedad destacable la expresa consignación de un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos ante el Registro Civil, para cuya elaboración se ha tenido en cuenta el contenido de los diferentes preceptos del Anteproyecto.

En el texto articulado se recogen de manera sistemática los hechos y actos inscribibles, ampliándose los supuestos que dan lugar a inscripción y los principios que inspiran la práctica registral. También, se detallan los títulos que pueden acceder al Registro Civil, con especial referencia al control de la legalidad de los mismos, y se enumeran pormenorizadamente los tipos de asientos que pueden practicarse, junto con el modo en que éstos han de realizarse y las personas que pueden promover la inscripción. En este apartado, se citan como principales novedades la supresión de las notas marginales -innecesarias en un sistema de registro individual-, el carácter electrónico de los asientos y la posibilidad de que el asiento se materialice en la lengua española que el interesado desee, aspecto éste en el que se incidirá después.

Más adelante, se detalla el particular régimen jurídico de los diferentes a asientos registrales y se regula el sistema de publicidad, con referencia especial a los llamados datos especialmente protegidos. Particular mención merece, por su significación histórica, la desaparición del Libro de Familia que, a la fecha de entrada en vigor de la Ley dejará de expedirse. Especial significación adquiere la atribución a los Alcaldes o Concejales delegados de la facultad exclusiva de autorizar y celebrar matrimonios bajo forma civil, así como la determinación, en un futuro, de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

los funcionarios que se han de encargar de tramitar los expedientes de nacionalidad por residencia. Ambas medidas contribuirán, sin duda, a disminuir la sobrecarga de trabajo que en la actualidad gravita sobre el Registro Civil.

También, el Anteproyecto regula el procedimiento a seguir para la modificación de los asientos registrales, el cual, engloba todo lo relativo a la rectificación de asientos, la cancelación o su reconstrucción, las inscripciones fuera de plazo y las declaraciones con valor de simple presunción. Asimismo, se estatuye el régimen de recursos contra las decisiones de los Encargados de las Oficinas y se atribuye a los órganos del orden jurisdiccional civil la competencia para conocer en sede jurisdiccional, salvo, siguiendo en este aspecto las directrices del Código Civil, las cuestiones relativas a la nacionalidad por residencia. Por último, dentro del texto articulado, se establecen las pautas del Derecho Internacional Privado en materia registral.

En la Disposición adicional tercera se aborda la novedad más relevante, pues en ella se prevé que las plazas de encargado de las Oficinas del Registro Civil se proveerán entre funcionarios de carrera del grupo A1 que tengan licenciatura en Derecho o titulación universitaria equivalente y entre secretarios judiciales. Del contenido de esta Disposición, claramente se desprende que a partir de la entrada en vigor de la Ley los Jueces y Magistrados dejarán de prestar funciones como encargados del Registro Civil. Esta circunstancia obliga a modificar la Ley de Planta y Demarcación así como La Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por último, dentro del apartado correspondiente a las Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales se regulan



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

aspectos tales como la coexistencia entre régimen jurídico que instaura el Anteproyecto y el de la vigente Ley de Registro Civil, con especial referencia al régimen de publicidad; el derecho supletorio aplicable; la adaptación de las normas extrarregistrales; las normas que quedan derogadas; la habilitación para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor, que se fija en dos años desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

## V.

### EXAMEN DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

#### a) Naturaleza y estructura del Registro Civil

##### 1. NATURALEZA

El artículo 2.1 del Anteproyecto establece que el Registro Civil es un órgano del Ministerio de Justicia. La atribución de naturaleza orgánica al Registro Civil es una de las novedades que el Anteproyecto introduce, ya que la vigente Ley del Registro Civil (en adelante LRC) al hacer mención al Registro Civil en el artículo 9 , se limita a indicar que éste depende del Ministerio de Justicia, sin pronunciarse expresamente sobre su naturaleza. Desde la óptica administrativa, según dispone el artículo 5.2 de la Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tendrán la consideración de órganos *“Las unidades administrativas a las que se atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo”*. Es evidente que el Registro Civil encaja dentro de la definición que el citado precepto ofrece y la expresa atribución de tal condición, pone de relieve la intención de encuadrarlo dentro del organigrama del Ministerio de Justicia, lo cual, supone



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

avanzar más allá de la mera relación de dependencia hasta ahora contemplada por la LRC, pues la dependencia solamente implica subordinación o sujeción, mientras que, ser órgano de un Ministerio supone formar parte del mismo y quedar encuadrado dentro de su organización y estructura.

La modificación que se introduce guarda estrecha relación con la desjudicialización de la figura del encargado del Registro Civil que el Anteproyecto contempla. Que los encargados del Registro Civil sean miembros de la carrera judicial o, al menos, desempeñen funciones jurisdiccionales constituye un obstáculo para el encuadramiento orgánico en el entramado ministerial de los diferentes Registros Civiles, ya que, la condición de sus titulares lo impide. Por ello, en lo que al Registro Civil concierne en la actualidad, el vínculo de dependencia entre los encargados y el Ministerio de Justicia refleja adecuadamente la relación jurídica existente entre ambas instituciones, tal y como recoge la STC 59/06, de 15 de febrero, la cual, al analizar la posición institucional del juez encargado del Registro Civil consideró que ésta “*se integra dentro de una estructura administrativa, la del Registro Civil, bajo la dependencia entre el encargado del Registro civil y el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado*”.

Si bien, en el momento presente la dependencia entre el encargado del Registro Civil y el Ministerio de Justicia es de carácter funcional, de cara al futuro, artículo 22.3 del Anteproyecto que establece “*el Ministerio de Justicia designará a los Encargados de la oficina Central y de las Oficinas Generales del Registro Civil*” mientras que la Disposición Adicional tercera añade que “*Las plazas de los encargados del Registro Civil se proveerán entre funcionarios de carrera del grupo*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*A-1 que tengan licenciatura en Derecho o titulación universitaria equivalente y entre Secretarios judiciales”*. Del contenido del artículo y la disposición citada, se deduce que la actual dependencia funcional se transmuta en una relación de carácter orgánico entre el Registro Civil y el citado Ministerio, ya que los funcionarios a los que se refiere la indicada Disposición Adicional pertenecen al Ministerio de Justicia y, por ello, entre éste y aquéllos mediará una relación de jerarquía.

Al margen de estas consideraciones, hecha la salvedad respecto de la importancia que la desjudicialización merece (sobre la que se hará especial hincapié más adelante), el cambio que el Anteproyecto patrocina no supone, salvo la garantía ínsita en la tutela judicial de cualquier derecho, una modificación sensible del régimen jurídico vigente, pues la encomienda a favor de la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante DGRN) de todos los asuntos referentes al Registro Civil, con el consiguiente deber de los encargados de cumplir las órdenes e instrucciones que dimanen de esa Dirección General (vide artículo 2 del Anteproyecto), ya se contempla en la actualidad en el artículo 9 de la LRC y concordantes del Reglamento del Registro Civil (en adelante RRC).

En conclusión, sin perjuicio de considerar que la previsión que el Anteproyecto establece regula de manera más exacta la relación jurídica entre el Registro Civil y el Ministerio de Justicia, desde una perspectiva funcional las consecuencias prácticas que se han de derivar de su aplicación no trastocan, en esencia, el régimen jurídico vigente, salvo lo que la pretendida desjudicialización conlleva de por sí.

Dentro de este apartado, procede traer a colación el contenido del artículo 25 del Anteproyecto, el cual, refiere que la DGRN *“Es el Centro*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*superior directivo y consultivo del Registro Civil de España*". Mediante tal definición, el Anteproyecto pretende enfatizar la importancia que en relación con el Registro Civil ostenta esa Dirección General. Sin embargo, sobre este particular tampoco se produce una modificación del "statu quo", toda vez que el artículo 41 del RRC atribuye a la DGRN la dirección e inspección de los servicios del Registro Civil.

Si bien, el precepto enunciado no produce una alteración del régimen jurídico vigente, no obstante, resulta conveniente realizar algunas consideraciones sobre la terminología empleada, particularmente, respecto del uso de los vocablos "superior" y "directivo". Dentro del contexto administrativo, el número 2 del artículo 6 de la LOFAGE distingue entre órganos superiores y órganos directivos; los Ministros y los Secretarios de Estado son órganos superiores, mientras los Subsecretarios, Secretarios generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales ostentan, dentro de la organización central, la condición de órganos directivos. El punto 8 del citado artículo establece que *"corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo"*.

También, procede traer a colación el artículo 2.2.c) del Real Decreto 1125/08, de cuatro de julio, en cuya virtud se aprueba la Estructura Básica del Ministerio de Justicia, el cual, contempla a la DGRN como un órgano directivo de la Secretaria de Estado de Justicia y, en lo que atañe al Registro Civil, tiene a su cargo la planificación de los Registros Civiles, la programación y distribución de los medios materiales y personales precisos para su funcionamiento así como su organización, dirección e inspección, todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.c) del Real Decreto mencionado. Por último,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cabe decir que el artículo 13 de la LRC asigna al Ministerio de Justicia la inspección superior del Registro Civil, ejerciéndola bajo su inmediata dependencia la DGRN, lo cual, denota aún más que su naturaleza es la propia de un órgano directivo.

Previsiblemente, se han empleado los términos “superior directivo” con la pretensión de asignar a los mismos un significado usual, al margen de su particular significado dentro de la nomenclatura administrativa. Sin embargo, visto el contenido de los preceptos objeto de cita y teniendo en cuenta la naturaleza orgánica que al Registro Civil se confiere, el uso conjunto de las palabras “superior” y “directivo” puede dar lugar a equívocos, dado que, según la normativa administrativa, son términos contrapuestos.

No cabe albergar duda alguna respecto de la importancia que se atribuye a la DGRN en materia de Registro Civil. De hecho, el Anteproyecto –al igual que la normativa vigente– establece que las resoluciones de ese órgano ponen fin a la vía gubernativa y posibilitan la impugnación en sede judicial (vide artículos 26.4º y 87 del Anteproyecto). **No obstante, en aras de disipar cualquier atisbo de dubitación que pueda derivarse de la redacción empleada, se considera conveniente adecuar la redacción del artículo 25 al lenguaje utilizado por la LOFAGE y el Real Decreto 1125/08, eliminando la palabra “superior”.**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

## 2.- ESTRUCTURA.

### *a) Las oficinas del Registro Civil*

Según establece el número 1 del artículo 3 del Anteproyecto, el Registro Civil es único para toda España. La unicidad que se predica no resulta incompatible con la existencia de diferentes oficinas que, según establece el artículo 20, son la Oficina Central, las Oficinas Generales y las Oficinas Consulares. En este aspecto, las novedades introducidas por el Anteproyecto son de mayor calado, ya que, el establecimiento de tres tipos de Oficinas no implica que se reproduzca el esquema de la Ley vigente, pues la existencia de dichas Oficinas obedece a un modelo de organización distinta del Registro Civil. El referido artículo 20 refleja que el Registro Civil depende del Ministerio de Justicia y se organiza en:

1º Oficina Central.

2º Oficinas Generales.

3º Oficinas Consulares.

Como se observa, el artículo en cuestión emplea el término “se organiza”, a diferencia del artículo 10 de la LRC, el cual, establece que “El Registro Civil está integrado”:

1º Por los Registros Municipales.

2º Por los Registros Consulares.

3º Por el Registro Central.

La razón por la que se emplean dos vocablos diferentes no es casual, sino expresiva de la distinta naturaleza jurídica que el Anteproyecto atribuye al Registro Civil, siendo particularmente



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

significativo, a este respecto, que el artículo 10 refiera que *“La solicitud de inscripción y la práctica de la misma se podrán efectuar en cualquiera de las Oficinas Generales del Registro Civil con independencia del lugar en el que se produzcan los hechos o actos inscribibles. Si se producen en el extranjero, la inscripción se solicitará y, en su caso, se practicará en la Oficina Consular de la circunscripción correspondiente”*. Asimismo, el número 2 del indicado artículo faculta a los ciudadanos a solicitar *en cualquiera de las Oficinas Generales o Consulares del Registro Civil el acceso a la información contenida en el mismo, a través de los medios de publicidad previstos en esta Ley*”. La simplicidad de la regla de competencia que este artículo recoge, contrasta con la diversidad de pautas de carácter competencial que estatuye el artículo 16 de la LRC, que, en cierta manera, participan de los principios inspiradores de la legislación procesal. La unicidad y el carácter electrónico que se atribuye al Registro Civil hace innecesaria la plasmación de reglas competenciales de carácter territorial, lo cual, tal y como recoge la Exposición de Motivos, redundará en beneficio de los usuarios y permitirá un funcionamiento más ágil y dinámico.

Sin embargo, al referirse a la solicitud de la inscripción y la práctica de la misma, el artículo 10 del Anteproyecto solamente menciona a las Oficinas Generales y, en su caso, a la Oficina Consular, omitiendo cualquier referencia a la Oficina Central, al igual que el artículo 11.f) relativo a los derechos de los ciudadanos. Dicha omisión entra en contradicción con la redacción del artículo 20.3, el cual, habilita a los ciudadanos a presentar la solicitud y la documentación requerida ante cualquier Oficina del Registro Civil, sin exclusión de ningún tipo. **Tal y como se observa, el régimen jurídico de los preceptos citados es parcialmente divergente, siendo conveniente que las redacciones sean homogéneas en lo que a la presentación de solicitudes y**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**documentación se refiere, máxime si se tiene en cuenta que el Anteproyecto atribuye a la Oficina Central un régimen jurídico especial.**

La configuración del Registro Civil como unidad es la piedra angular sobre la que se erige una de las modificaciones más importantes que el Anteproyecto recoge, a saber, la consideración de este Registro como el conjunto de registros individuales de las personas (artículo 2.3 en concordancia con el artículo 5, ambos del Anteproyecto). Según reza el artículo 33 de la LRC *“El Registro Civil se divide en cuatro Secciones denominadas: La primera Nacimientos y general; la segunda Matrimonios; la tercera Defunciones y la cuarta Tutelas y representaciones legales. Cada una de las Secciones se llevará en libros distintos, formados con las cautelas y el visado reglamentario”*. Tal y como se desprende del tenor del precepto, la estructura actual del Registro Civil -y también la histórica- se cimienta en los diferentes hechos que con trascendencia para el estado civil de las personas surgen desde el nacimiento hasta la defunción. Naturalmente, estos hechos tienen relevancia jurídica en tanto que se refieren a las personas, mas el sistema actual sobre el que se articula el Registro Civil no toma como eje central la individualidad de la persona sino el conjunto de acontecimientos y situaciones relevantes para el estado civil de aquélla, los cuales, se agrupan en diferentes libros cuyo objeto son los hechos inscribibles en sí.

La sistemática que sigue el Anteproyecto es radicalmente diferente pues, como antes se ha indicado, toma a la persona como referente para la organización del Registro Civil y, por ello éste queda integrado por el conjunto de registros individuales (artículo 2.3); cada persona tendrá un registro individual relativo a la identidad y estado civil



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que se abrirá con el nacimiento o con el primer asiento que se practique (artículo 5) y a cada registro individual, abierto con la inscripción de nacimiento, se le asignará un Código Personal de Ciudadanía (CPC) constituido por una secuencia alfanumérica que asigne el sistema (artículo 6).

El modelo que se pretende instaurar se asemeja, salvando las lógicas distancias derivadas de su diferente naturaleza jurídica, al que contempla el artículo 243 de la Ley Hipotecaria en relación con los bienes inmuebles al establecer que *“El registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente. Todas las inscripciones, anotaciones y cancelaciones posteriores relativas a la misma finca se practicarán a continuación, sin dejar claros entre los asientos”*. La apertura de un registro por cada finca y la plasmación del principio del tracto sucesivo son los baluartes a cuyo través se dota de la necesaria seguridad jurídica al Registro de la Propiedad. El Anteproyecto pretende trasvasar esa filosofía al ámbito propio del Registro Civil, de manera que, el registro individual de cada persona sea el soporte en el que se han de sustentar, de manera sucesiva y cronológicamente ordenada, todos los hechos y actos que atañen al estado civil (artículo 5.3).

Las ventajas que se derivan de la adopción de ese modelo son evidentes, ya que en ese registro individual figurarán inscritos, anotados o, en su caso, cancelados todos aquellos acontecimientos con trascendencia para el estado civil poniendo fin, de ese modo, a la dispersión que conlleva la aglutinación de los hechos y actos trascendentes para el estado civil en diferentes libros estancos.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

#### i) La Oficina Central

La estructura organizativa que se esboza en el artículo 20 del Anteproyecto se desarrolla con mayor profusión en los artículos 21 a 24. El artículo 21 regula cuales son las funciones que ha de desempeñar la Oficina Central del Registro Civil, a la cual se le atribuyen las siguientes funciones: ser la autoridad encargada en materia de cooperación internacional sobre Registro Civil (artículo 21.2); practicar la inscripción de los documentos extranjeros auténticos y de las certificaciones de asientos extendidos en Registros extranjeros ( artículo 21.1.2ª) y efectuar las inscripciones que se deriven de las resoluciones dictadas por la DGRN, referidas a hechos o actos inscribibles. Esta Oficina hereda la competencia hasta ahora asignada al Registro Civil Central en materia de inscripciones de fallecimiento de extranjeros al servicio de las Fuerzas Armadas o Fuerzas de Seguridad Españolas, en misión u operación fuera de España (artículo 21.1.3ª) y, con carácter residual, asumirá las restantes funciones que reglamentariamente se fijen (artículo 21.1.4ª).

Dada la estructura y el modo de funcionamiento que el Anteproyecto recoge, la supresión de cualquier mención relativa a los libros formados por los duplicados a los que hace mención el artículo 18 de la LRC está plenamente justificada, en atención a la unidad del Registro Civil que se establece y la informatización que del mismo se prevé. No obstante, sería conveniente mantener, con las adaptaciones necesarias, la cláusula supletoria del primer inciso del párrafo primero del artículo 18 de la LRC, mediante la asignación a la Oficina Central de cualquier otra función no atribuida a las restantes Oficinas del Registro Civil.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

## ii) Las Oficinas Generales

El artículo 22 del Anteproyecto fija el régimen jurídico de las denominadas Oficinas Generales del Registro Civil, cuya distribución geográfica toma como referencia a las diferentes Comunidades Autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía. Según se establece, deberá existir al menos una por cada Comunidad o ciudad y otra más por cada 500.000 habitantes. Excepcionalmente, cuando así lo solicite la Comunidad Autónoma por razón de la singular distribución de la población, el Ministerio de Justicia podrá acordar la creación de otra oficina del Registro Civil (artículo 22.1, párrafo segundo). El criterio que se sigue en este aspecto participa, en cierto modo, del que tiene en cuenta el artículo 27 de Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial (en adelante LDPJ) para determinar la ubicación de los Registros Civiles exclusivos, que expresamente se refiere a las poblaciones de más de 500.000 habitantes y aquéllas otras con alto volumen de población y elevado número de actuaciones.

El apartado VII de la Memoria Justificativa, relativo al impacto económico, prevé que las oficinas Generales del Registro Civil se ubiquen en aquellos inmuebles que, en cada caso, permitan su más eficaz instalación utilizando, a tal efecto, alguno de los inmuebles actualmente ya dedicados a tal fin. Las pautas que se establecen difieren a un momento posterior la decisión respecto al lugar donde se ubicarán las Oficinas General.

El artículo citado anteriormente remite a lo que un futuro reglamento establezca para la creación de la segunda de las Oficinas Generales (por cada 500.000 habitantes). Para aquéllas de obligada



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

creación (una por Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma), es de aplicación el régimen general que establece la Disposición adicional segunda, en virtud del cual, *“El Gobierno, oídas las Comunidades Autónomas, fijará el emplazamiento de las Oficinas Generales del Registro Civil y la plantilla de sus encargados, atendiendo a las necesidades del servicio”*.

Tal y como se observa, el régimen relativo a la ubicación de las oficinas no es uniforme llegando a ser, incluso, contradictorio entre sí. Adviértase que la Disposición adicional segunda atribuye al Gobierno, sin matización alguna, la facultad de decidir el emplazamiento de las Oficinas Generales, oídas las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 22 asigna al Ministerio de Justicia la competencia para acordar la creación de las Oficinas por la singular distribución de la población, mientras que, para las Oficinas Generales que adicionalmente se han de crear por cada 500.000 habitantes habrá que estar a lo que resulte del procedimiento que reglamentariamente se establezca al respecto. La pluralidad de normas que se establecen para la creación de las Oficinas Generales da lugar a que algunas de ellas se solapen entre sí, que los órganos competentes para adoptar las decisiones oportunas sean diferentes y que el procedimiento para su designación sea distinto.

**En atención a las consideraciones que se han puesto de relieve, se estima aconsejable la fijación de un marco jurídico uniforme en relación con la creación y ubicación de las Oficinas Generales.**

Por otro lado, el Anteproyecto no tiene en cuenta la estructura provincial de cara a la fijación de las Oficinas Generales, ya que



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

solamente contempla la distribución territorial por autonomías, la superación de un determinado número de habitantes y, de manera excepcional, la singular distribución de la población.

La radical merma de Oficinas Generales en relación con los Registros Civiles Municipales Principales (de 431 Registros se pasa a 105 Oficinas, según refleja el Anexo de la Memoria Justificativa) guarda íntima relación con el carácter electrónico que el artículo 3.2 del Anteproyecto atribuye al Registro Civil, con las posibilidades de comunicación directa entre el Registro Civil y las Administraciones públicas (artículo 8.2) y el derecho de los ciudadanos a comunicar hechos y actos inscribibles por vía telemática y a obtener certificaciones electrónicas (artículos 43 y 11.d del Anteproyecto), ya que, todos estos avances restringen la necesidad de presencia física en las Oficinas y las necesidades de los particulares pueden solventarse a través de los medios telemáticos.

El sistema organizativo por el que se decanta el Anteproyecto es una opción legislativa, que como tal no se discute. Sin embargo, no debe pasar inadvertido el hecho de que a pesar del creciente uso de los medios informáticos por la ciudadanía, determinados factores territoriales, culturales, económicos, sociales y de otra índole dan lugar a que el uso de esos medios no pueda considerarse todavía generalizado, especialmente en lo que concierne a las relaciones con la Administración. Si a lo ya dicho, se añade la existencia de grandes diferencias territoriales y poblacionales entre las diferentes Comunidades Autónomas, cabe colegir que la distribución territorial que se prevé podría dificultar el acceso de buena parte de la población a las Oficinas Generales del Registro Civil. **Dicho escollo podría mitigarse tomando como referente principal a la provincia, junto con el factor**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**de incremento que se prevé en el artículo 22 en función de la población y con la circunstancia excepcional a que se refiere el número 3 del citado artículo. De esa forma, se aumentaría el número de Oficinas Generales y, en gran medida, se potenciaría una mayor cercanía de los administrados con la Administración.**

Las funciones atribuidas a las Oficinas Generales se desglosan en los seis apartados del número 4 del indicado artículo 22. Básicamente, estas Oficinas asumen el grueso de la labor registral, sin perjuicio de que sus competencias puedan incrementarse en el futuro con aquellas funciones que expresamente le atribuya la DGRN (apartado 6º del artículo 22.4).

### iii) Las Oficinas Consulares

Las Oficinas Consulares cierran el sistema de organización por Oficinas. Estas Oficinas asumen funciones registrales dentro de su circunscripción y su régimen jurídico no difiere, tal y como recoge la Exposición de Motivos, del aplicable en la actualidad a los Registros Consulares.

### *b) La Dirección General de los Registros y del Notariado*

Por último, el Anteproyecto también regula las funciones de la DGRN dentro del artículo 26. Al margen de los cometidos que le corresponden como órgano directivo y consultivo ( apartados 1ª,2ª, 3ª, 4ª 6ª,7ª y 8ª del artículo 26) y de resolución de los recursos que ponen fin a la vía registral (apartado 4ª del artículo 26), el apartado 5º del referido artículo también le encomienda la resolución de los expedientes de su competencia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

## **b) Objeto y contenido**

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El párrafo primero del artículo 1 del Anteproyecto proclama que la presente Ley tiene por objeto la ordenación jurídica del Registro Civil. Con mayor detalle, el párrafo segundo destaca los fines más importantes de la norma que, a saber son la organización, dirección y funcionamiento del Registro Civil; el acceso de los hechos y actos que se han de hacer constar en el mismo y, por último, la publicidad que se ha de dar a su contenido. El precepto analizado no merece mayores comentarios, ya que, en esencia, se limita a definir cual es la finalidad de la normativa sobre el Registro Civil.

El número 2 del artículo 2 enuncia cuál es el propósito fundamental del Registro Civil y, en ese sentido, apunta que *“El Registro Civil tiene por objeto hacer constar oficialmente los hechos y actos que se refieren al estado civil de las personas y aquellos otros que determine la presente Ley”*. El precepto objeto de cita emplea una técnica jurídica más depurada y alude también a los actos distinguiendo, de conformidad con el sentir doctrinal mayoritario, entre los hechos naturales con trascendencia jurídica para el estado civil y la actuación humana que incorpora un contenido de voluntad. También, prevé que puedan acceder al Registro Civil hechos y actos que no forman parte “*stricto sensu*” del estado civil, lo cual tiene reflejo en la ampliación de la lista de los hechos y actos inscribibles que el artículo 4 contiene, en relación con la que recoge el artículo 1 de la LRC, sobre cuyo contenido se abundará en otro apartado de este informe.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De lo expuesto se desprende que los hechos y actos inscribibles constituyen el contenido esencial del Registro si bien, a diferencia de la sistemática seguida por la vigente LRC, éstos se incardinan dentro del registro individual que contempla el artículo 3. Los hechos y actos han de referirse, con carácter general, a la identidad, el estado civil y otras condiciones de la persona y, además, estar incluidos dentro de los quince subapartados que el artículo 4 contiene.

## 2.- CARÁCTER ELECTRÓNICO

Tanto la Exposición de Motivos como la Memoria Justificativa hacen mención, como uno de los grandes hitos de la nueva regulación sobre el Registro Civil, al carácter electrónico de esta institución. El artículo 3.2 del Anteproyecto refiere que *“El Registro Civil, es electrónico. Los datos serán objeto de tratamiento automatizado y se integran en una base de datos única cuya estructura, organización y funcionamiento es competencia del Ministerio de Justicia”*. Otros preceptos ponen de relieve la naturaleza electrónica del Registro Civil y las posibilidades de actuación por medios telemáticos, tanto en las comunicaciones de las diferentes Oficinas como en las relaciones con las Administraciones Públicas, órganos judiciales, notarios, registradores, centros sanitarios y particulares en general (vide artículos 8, 11 d, 27.3, 34 y 35).

El artículo 36 del Anteproyecto remarca el carácter electrónico del Registro Civil, al establecer, como pauta habitual, que los asientos se extiendan en soporte y formato electrónico y, sólo por causa excepcional, por el tiempo indispensable, en soporte de papel. Con carácter general se prevé que el uso de los medios electrónicos se ha



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de sujetar a los modelos y formatos que apruebe la DGRN, lo cual, redundará en una mejor organización y racionalización de la actividad.

El carácter electrónico del Registro Civil y la expresa previsión del uso de la firma electrónica, según establece el artículo 7 del Anteproyecto, en lo que atañe a la práctica de asientos y expedición de certificaciones, permite entender que en todo lo no previsto por el Anteproyecto o por los reglamentos de desarrollo que el citado artículo prevé, resultará de aplicación la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ya que, en la medida en que el Registro Civil pasa a ser un órgano del Ministerio de Justicia ha de considerarse encuadrado dentro de la Administración General, a los efectos previstos en el artículo 2 de la referida Ley 11/2007.

La informatización del Registro Civil no constituye una aportación novedosa del Anteproyecto. Desde la reforma del artículo 105 del RRC, llevada a cabo a través del Real Decreto 1917/86, de 29 de agosto, el cual, habilitó al Ministerio de Justicia para decidir, sin perjuicio de la conservación de los libros, sobre la informatización de los Registros y las certificaciones por ordenador, puede decirse que comenzó el camino hacia la informatización. La Ley Orgánica 7/92, de 20 de noviembre, introdujo una serie de modificaciones en la LRC, a saber, mediante una nueva redacción del artículo 6, una disposición adicional y una disposición final tercera, en virtud de las cuales, la LRC confirió carta de naturaleza a la automatización del Registro Civil. En el proceso de informatización emprendido, adquieren particular significación las Órdenes del Ministerio de Justicia de fechas 19 de julio de 1999 y 17 de mayo del 2007, respectivamente, pues la primera de las citadas desarrolló el proceso de informatización de los Registros Civiles,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

mientras que la segunda incide sobre la digitalización de los archivos y la introducción de la firma electrónica.

El Anteproyecto refleja la culminación de un proceso iniciado años atrás, que hará que el Registro Civil español esté en condiciones de cumplir las exigencias del Convenio 30 de la Comisión Internacional sobre el Estado Civil (CIEC). De ello, se hace eco la Memoria Justificativa, la cual, recoge con profusión, dentro del apartado correspondiente a la implantación de las nuevas tecnologías, todos aquellos extremos relevantes en relación con esta materia.

Sin embargo, las Disposiciones Transitorias segunda, cuarta y quinta establecen un régimen paralelo al que preconiza el texto articulado, cuyas líneas maestras son las siguientes:

-Trasposición, mediante las disposiciones normativas necesarias, de los datos digitalizados desde 1950 que constan en la base de datos del Registro Civil a los registros individuales (DT segunda);

-Mantenimiento del régimen jurídico previsto en la LRC, respecto de la extensión y práctica de asientos y la publicidad registral cuando los datos estén incorporados a libros no digitalizados (DT cuarta y quinta).

La coexistencia entre el nuevo régimen que contempla el Anteproyecto y el previsto por la vigente LRC tiene su razón de ser en la redacción dada a la Disposición transitoria segunda, la cual, solamente prevé incorporar a los registros individuales los datos digitalizados desde el año 1950. **Esta medida deja al margen del nuevo sistema a un considerable porcentaje de la población y, por ello, sería deseable que esa Disposición transitoria no se convierta en obstáculo para**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**que el proceso de digitalización afecte a datos anteriores al año 1950, sin perjuicio de que sea la normativa de desarrollo la que fije las etapas por las que ha de discurrir dicho proceso.**

### 3.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

#### *a) Derechos*

El artículo 1 del Anteproyecto, recoge, por primera vez en la normativa sobre el Registro Civil, un catálogo de derechos y deberes de personales, en lo que a los derechos se refiere, es posible columbrar una triple división en atención a la naturaleza de los mismos:

A) Derechos Sustantivos: Dentro de esta categoría se integran aquéllos que reconocen expresamente un derecho inherente al estado civil. Dentro de este grupo se incluye el derecho a un nombre (apartado a); el derecho a la intimidad en relación con los datos especialmente protegidos sometidos a publicidad restringida (apartado e) y el derecho a la igualdad de género y al pleno reconocimiento del principio de igualdad en todas sus manifestaciones en materia de Derecho del Registro Civil. La característica fundamental de los derechos integrados en este apartado es el reconocimiento previo de los mismos (salvo el derecho al nombre) en otras disposiciones legales de carácter extrarregistral, por lo cual, el Anteproyecto se limita a recoger su expresa operatividad en el ámbito del Registro Civil.

B) Derechos Registrales: En este apartado se incluyen todos aquellos derechos directamente relacionados con la actividad propia del Registro Civil, y así, forman parte del mismo el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

derecho a ser inscrito mediante la apertura de un registro individual y la asignación de un Código personal de Ciudadanía (apartado a); el derecho a la inscripción de hechos y actos que se refieran a su identidad, estado civil, y demás condiciones personales; el derecho a acceder a la información que se solicite sobre el contenido del Registro con las limitaciones previstas en la presente Ley; el derecho a acceder a los servicios del Registro Civil en cualquiera de las Oficinas Generales o Consulares del Registro Civil ( apartado f); El derecho a promover la inscripción de determinados hechos y actos dirigidos a la protección de los menores, discapacitados y personas mayores ( apartado i); el derecho a promover la rectificación o modificación de los asientos registrales en los casos legal y reglamentariamente previstos (j) y el derecho a interponer recursos en los términos previstos en la Ley (k).

En la mayor parte de los casos, los derechos que se agrupan en esta categoría están ya recogidos en la vigente LRC, no obstante lo cual, se ha de considerar útil la inclusión de los mismos en una lista pues, de ese modo, se reconoce expresamente su existencia y se favorece que la interpretación de las normas aplicables sea la más favorable a la efectividad de estos derechos.

c) Derechos Instrumentales: Aunque estos derechos también son de naturaleza registral, la peculiaridad de los mismos reside en garantizar que el ejercicio de los derechos registrales que se reconocen pueda llevarse a cabo de una determinada manera y forma. En este apartado quedan incluidos el derecho a obtener certificaciones electrónicas en los términos previstos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (apartado d) y el derecho al uso de cualquiera de las lenguas oficiales.

A la vista del contenido del artículo 11 del Anteproyecto, son dos las observaciones que procede realizar: **La primera de ellas propugna una modificación del apartado d) ya que del contenido de los artículos 27.3 y 43 se deduce que los particulares podrían promover la inscripción y presentar documentos para tal fin mediante soportes electrónicos. Por ello, el derecho de los particulares trasciende la mera obtención de certificaciones, siendo por tanto conveniente que en el apartado referido se reconozca también el derecho a servirse de soporte electrónico en sus relaciones con el Registro Civil, de conformidad con lo dispuesto en el Anteproyecto.**

**La segunda observación versa sobre la conveniencia de reconocer expresamente la aplicación de los restantes derechos que se mencionan en el artículo 35 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, en la línea de otras remisiones que el Anteproyecto efectúa a favor de la aplicación de dicha norma. Las razones que avalan tal medida traen causa del reconocimiento específico del Registro Civil como órgano del Ministerio de Justicia (artículo 2.1), la expresa aplicación de la Ley 30/92 al procedimiento de modificación de los asientos registrales (artículo 89.2) y la aplicación supletoria de dicha norma en relación con la tramitación administrativa de los expedientes regulados en el Anteproyecto (Disposición final primera).**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Este aspecto no es baladí, ya que el reconocimiento de derechos tales como conocer el estado de tramitación del procedimiento; conocer la identidad de las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramite el mismo; la obtención de copia sellada de los documentos que presenten; ser tratados con respeto y deferencia y poder exigir responsabilidades a la Administración o al personal a su servicio, resultan particularmente relevantes para los usuarios del Registro Civil.

#### *b) Deberes*

El artículo 12 recoge aquellos deberes que vinculan a los particulares ante el Registro Civil. Además del deber genérico de cooperar en el buen funcionamiento del Registro Civil como servicio público, que opera a modo de cláusula genérica, el resto de los deberes tienen un marcado carácter operativo y vienen a plasmar la necesidad de la colaboración ciudadana para el adecuado funcionamiento del Registro Civil y que, en concreto, son los siguientes:

- Promover la práctica de asientos registrales en los casos legalmente previstos.
- Instar la inscripción cuando tenga carácter constitutivo.
- Comunicar los hechos y actos inscribibles cuando sea preceptivo
- Aportar la documentación necesaria cuando resulte exigible
- Suministrar datos veraces y exactos en las solicitudes de inscripción.

**No obstante, se echa en falta la fijación de un régimen sancionador específico que tipifique aquellas conductas de los interesados que dan lugar a la infracción de los deberes que se establecen, ya que el régimen sancionador aplicable a los**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**encargados y el resto de personal al servicio del Registro Civil será el que contempla el Estatuto Básico del Empleado Público. El mero establecimiento de un listado de deberes, si no va acompañado de un catálogo de infracciones y sanciones, carece de efectividad práctica pues, en ese caso, la Administración carece de instrumentos adecuados para la disuasión y el castigo de las conductas antijurídicas.**

**El artículo 4 de la LRC menciona de manera vaga e imprecisa las infracciones relativas al Registro Civil que no constituyen delito o falta y las sanciones asociadas a las mismas. Sin embargo, el Anteproyecto no hace mención alguna a estos aspectos. Esta circunstancia debe ser considerada una omisión relevante y sería conveniente que fuera subsanada.**

### **c) Principios del Registro Civil**

En el Título II se recogen aquellos principios que rigen la actuación del Registro Civil. Realmente, no puede considerarse que dichos principios sean novedosos, ya que, el Anteproyecto ha venido a recoger, de manera sistemática, una serie de reglas de funcionamiento ya contemplados por la vigente LRC y puestas de relieve por la doctrina científica.

#### **1.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

El citado título enuncia dentro de cada artículo los diferentes principios de funcionamiento, comenzando por el principio de legalidad (artículo 13) en cuya virtud se atribuye a los Encargados la función de comprobar la realidad de los hechos y la legalidad de los actos cuya



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

inscripción se pretende. La redacción empleada establece un régimen jurídico diferente para los hechos y los actos, puesto que, respecto de los primeros sólo exige la comprobación de oficio de su realidad, mientras que para los segundos el objeto fundamental de comprobación se circunscribe a su legalidad. En realidad, bajo la mención del principio de legalidad se engloban dos reglas de actuación: una, la comprobación de oficio de la realidad extrarregistral a la que se refiere el artículo 26 de la LRC, que a saber, exhorta al encargado a velar por la concordancia del Registro y la realidad, lo cual implica que al Registro sólo tengan acceso los hechos ciertos y debidamente comprobados; y otra, que solamente accedan al mismo los actos válidos y eficaces. La verdadera garantía de legalidad incide sobre este segundo aspecto y viene recogida en el artículo 27 de la LRC, que atribuye al encargado la función de calificar los hechos cuya inscripción se solicite, en atención a lo que resulte de las declaraciones y los documentos presentados o del mismo Registro.

## 2.- EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD

El principio de oficialidad que se cita en el artículo 14 no supone ninguna innovación sobre el vigente régimen jurídico ya que, dado el carácter obligatorio que el Registro Civil ostenta y el interés público inherente a su función, los encargados deberán practicar la inscripción cuando tengan en su poder los títulos necesarios. Para una mayor eficacia de la actuación de oficio, el párrafo segundo impone al encargado la obligación de informar a los particulares y organismos públicos obligados a promover las inscripciones e instar su actuación cuando sea procedente.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

### 3.- EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

El principio de publicidad deriva directamente de la función inherente al Registro Civil, ya que la verdad oficial que proclama este Registro no sería efectiva si no se estableciera un sistema de publicidad que faculte a los interesados el acceso a esa fuente de información. La publicidad se predica en relación con los titulares de los datos contenidos en su registro personal, las Administraciones, funcionarios públicos y los terceros en general, exigiéndose respecto de estos últimos que la publicidad se canalice a través de las certificaciones a que se refieren los artículos 81 y 82 del Anteproyecto, siempre que acrediten un interés legítimo (artículo 15).

Llama la atención que el artículo 15.3 del Anteproyecto exija, expresamente, la acreditación de un interés legítimo. El artículo 17 del RRC establece que *“el interés en conocer los asientos se presume en quien solicita la certificación”*. De conformidad con esa previsión reglamentaria, la DGRN ha elaborado una doctrina (vide las Resoluciones de fecha 26-3-08 y 28-2-06) en cuya virtud, con carácter general se considera que *“quienes tengan interés en conocer los asientos tienen derecho a obtener, en principio, la certificación oportuna y, este interés se presume en el que solicita la información, sin perjuicio de los supuestos de publicidad restringida a que se refieren los artículos 21 y 22 del RRC”*.

La exigencia de acreditar un interés legítimo elimina la presunción que el RRC contempla y ello, ineludiblemente supone la mutación del régimen jurídico vigente. Asimismo, el Anteproyecto no hace mención alguna a las circunstancias que justifican la existencia del interés legítimo a que se refiere el artículo, con lo cual, no sólo se endurece el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

régimen de publicidad respecto de los terceros, sino que, además, se crea una situación de indefinición que a todas luces resulta desaconsejable.

**Por ello, a la luz de estas consideraciones, resulta aconsejable no alterar el vigente régimen de publicidad respecto de terceros, imponiéndoles la carga de acreditar positivamente el interés legítimo. Por tal motivo, se sugiere la sustitución de la frase “siempre que éste acredite un interés legítimo” por otra que no haga referencia a la acreditación de ese interés o bien, se contemple expresamente que el interés legítimo se presume en el peticionario.**

El número 4 del artículo 22 establece una excepción al régimen general de publicidad que opera respecto de cualquier tercero, distinto del titular del registro personal, en relación con los datos especialmente protegidos a que se refieren los artículos 83 y 84. Sobre este particular se incidirá con mayor detalle al analizar el contenido de estos artículos.

#### 4.- OTROS PRINCIPIOS

Los restantes principios a que se hace mención en los artículos 16, 17 y 18 conciernen a la presunción de exactitud (artículo 16); la eficacia probatoria de las inscripciones (artículo 17); la presunción de integridad (artículo 19) y la eficacia constitutiva de la Inscripción del Registro Civil (artículo 18). El principio de exactitud, ínsito en la función del Registro Civil, se bifurca en tres manifestaciones: la primera relativa a la obligación a cargo de los encargados de velar por la concordancia entre los datos inscritos y la realidad registral; la segunda contempla el principio de exactitud “stricto sensu” al otorgar a los hechos la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

presunción de realidad y a los actos inscritos la presunción de exactitud y validez y, por último, una tercera manifestación operativa en el ámbito procesal, en cuya virtud se veda la posibilidad de impugnar cualquier hecho o acto inscrito en el Registro Civil, si previa o simultáneamente no se insta la rectificación del asiento.

La eficacia constitutiva, siguiendo la sistemática tradicional de la vigente LRC, tiene un carácter excepcional y sólo opera en los casos previstos por la Ley. De esta manera se consolida el régimen jurídico vigente que, a título de ejemplo, considera la inscripción de la nacionalidad en el Registro Civil como un elemento constitutivo.

Por último, en el artículo 18, se establece que, *“en los casos legalmente previstos, los hechos y actos inscribibles solamente serán oponibles a terceros desde que accedan al Registro”*. Este precepto guarda una estrecha relación con el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que, en el segundo párrafo del número tres, dispone que *“En las sentencias sobre estado civil, matrimonio, filiación, paternidad, maternidad e incapacitación y reintegración de la capacidad la cosa juzgada tendrá efectos frente a todos a partir de su inscripción o anotación en el Registro Civil”*. A título de ejemplo, los artículos 70.4 y 73.2 del Anteproyecto contemplan el régimen jurídico previsto en el artículo 18 respecto de la emancipación tácita o por vida independiente, la habilitación de edad y las medidas judiciales sobre guarda o administración y sobre vigilancia y control de dichos cargos tutelares.

Por último, el artículo 19 hace mención al principio de integridad, circunscrito exclusivamente a los hechos y actos inscritos. La expresa mención a los hechos y actos inscritos es de todo punto lógica, ya que tal y como refiere el apartado XI de la Exposición de Motivos de la LRC,



al hacer mención a los expedientes gubernativo, el Registro Civil no goza de la presunción de integridad y, por tanto, no constituye prueba de los hechos negativos. Sin embargo, al igual que el artículo 96 de la LRC, el artículo 97 del Anteproyecto permite, previa tramitación del procedimiento registral, que pueda declararse con simple valor de presunción, que no ha acontecido un hecho que pudiera afectar al estado civil.

#### **d) Títulos inscribibles y control de legalidad**

##### 1.- LOS TITULOS

Los artículos 27 a 29 determinan qué tipo de títulos tienen aptitud para poder acceder al Registro Civil. En este apartado, el Anteproyecto se sujeta a las líneas maestras desarrolladas por la LRC, y así establece la siguiente clasificación:

- a) Documentos auténticos (artículo 27.1 inciso primero y 27.2)
- b) Documentos extranjeros (artículo 27.1 inciso segundo)
- c) Certificaciones de Registros extranjeros (artículo 28)
- d) Declaraciones de personas obligadas ( artículo 29)

El concepto de documento auténtico tiene mayor amplitud que el de documento público, ya que, tal y como se desprende del artículo 27.1, engloba los documentos judiciales administrativos, los notariales y los registrales. Especial importancia se confiere a las resoluciones judiciales firmes ya que no sólo se las reconoce o la aptitud suficiente para inscribir un hecho o acto determinado, sino también para provocar la rectificación, si contradicen un hecho inscrito, mediante el procedimiento previsto en el artículo 90 del Anteproyecto. También



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

menciona el Anteproyecto a los documentos extranjeros y certificaciones de registros extranjeros. Por razones metodológicas, las cuestiones relativas a estos últimos particulares será objeto de estudio más adelante.

Respecto de las declaraciones prestadas por las personas obligadas, la doctrina viene distinguiendo entre aquéllas que son de mero conocimiento y aquéllas otras que llevan aparejadas un contenido de voluntad. El Anteproyecto no efectúa ninguna distinción en este aspecto y se limita a regular la forma de efectuar estas declaraciones en el número primero, regla primera del artículo 29, (acta firmada por el funcionario competente o cumplimentación de un formulario) mientras que, en el número 2 del indicado artículo añade que *“la verificación de estas declaraciones comprenderá la capacidad e identidad del declarante”*, siguiendo en este punto el criterio que el artículo 27.2 de la LRC recoge. Debe advertirse, que el contenido del artículo 29.2 es redundante ya que el artículo 31, incardinado dentro del capítulo correspondiente al control de legalidad, vuelve a referirse a esos extremos, añadiendo el control sobre la autenticidad de la firma.

## 2.- EL CONTROL DE LEGALIDAD

Dentro del capítulo correspondiente al control de legalidad, se incluye la obligación del encargado del Registro de controlar la legalidad de las formas extrínsecas del documento y la validez de los actos y hechos contenidos en éste (artículo 30.2). Llegados a este punto, llama la atención que la redacción dada por el Anteproyecto a ciertos artículos en los que se alude a los hechos y actos jurídicos no es uniforme. El artículo 13 refiere que el encargado comprobará de oficio la realidad de los hechos y la legalidad de los actos que se pretendan inscribir. Más



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

adelante, en el artículo 16.2 se establece la presunción de existencia de los hechos inscritos y de la validez y exactitud de los actos igualmente incorporados al Registro; por último, el artículo 30.2 exhorta al encargado a controlar la validez de los actos y los hechos. Tal y como se observa, en ocasiones se alude simplemente a la existencia de los hechos y en el último supuesto citado también se hace mención a su validez. En relación con los actos, unas veces se habla de su legalidad y en otros se hace referencia a su validez o exactitud. **Dada la interrelación que existe entre los preceptos que se citan, sería conveniente que las menciones que se hicieran, tanto a los hechos como a los actos, fuera más uniforme al objeto de no generar dudas innecesarias.**

Dentro de este apartado, se entremezclan diferentes previsiones normativas bajo la denominación común del control de legalidad y así, el artículo 30 establece la fiscalización que el encargado ha de llevar a cabo en relación con los documentos que se presentan; el artículo 31 regula el alcance de dicha actividad en relación con las solicitudes de inscripción y las declaraciones que presten los interesados y, por último, el artículo 32, en aras a prevenir que en diferentes Oficinas del Registro Civil se pueda presentar una misma solicitud con la finalidad de que, al menos en una de ellas pueda prosperar, estatuye un mecanismo preventivo para evitar esa disfunción.

Al objeto de evitar que los particulares se vean obligados a aportar documentos que ya constan en el Registro Civil o que obran en poder de otras Administraciones públicas, el número primero del citado artículo exonera expresamente a los obligados a promover la inscripción del deber de aportación documental cuando concurra la circunstancia antedicha. Esta previsión trasvasa a la legislación registral lo dispuesto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

con carácter general por la ley 30/92 en lo que atañe a las relaciones de los interesados con la Administración. También se acomoda a lo previsto en el artículo 11.d) del Anteproyecto, el cual, solamente impone al particular el deber de presentar documentación cuando ésta no esté al alcance de la Administración.

Los números dos y tres del artículo analizado hacen referencia a la extensión del control de legalidad de los documentos. En concreto, el número dos instituye que el encargado de la oficina del Registro Civil *“deberá controlar la legalidad de las formas extrínsecas del documento y la validez de los actos y hechos contenidos en este”*. La vigente LRC al hacer referencia a la calificación del encargado, actividad equivalente al control de legalidad, distingue entre las resoluciones judiciales firmes y los restantes documentos auténticos.

Respecto de los segundos, en atención a la redacción dada al primer inciso del artículo 27 de la LRC *“El encargado del Registro competente calificará los hechos cuya inscripción se solicite por lo que resulte de las declaraciones y documentos presentados o del mismo Registro”*, la doctrina entiende que la calificación se extiende, además de la autenticidad y las formalidades extrínsecas, a los requisitos de fondo del acto documentado.

Por el contrario, cuando la calificación concierne a sentencias y resoluciones judiciales firmes, el párrafo segundo del referido artículo de la LRC, solamente faculta al encargado a calificar respecto de la competencia, la clase de procedimiento seguido, las formalidades extrínsecas del documento y los asientos propios del Registro Civil. La DGRN, en resoluciones de fecha 21.3.06 y 14.1.99, ha puesto de manifiesto que la función calificadora del encargado del Registro Civil,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

cuando se trata de sentencias y resoluciones judiciales, se limita exclusivamente a la competencia y la clase de procedimiento seguido, amén de las formalidades extrínsecas de los documentos presentados y los asientos del propio Registro, sin que pueda enjuiciar el fondo del asunto.

La redacción del artículo 30.2 del Anteproyecto no establece distinción alguna entre los diferentes títulos que pueden dar lugar a la inscripción y, por ese motivo, también las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes quedan, en principio, sujetas al mismo control que los restantes documentos, respecto de la validez de los hechos y actos que en ellos constan, a diferencia de lo que se prevé para las resoluciones judiciales dictadas por tribunales extranjeros. Adviértase, que si bien el artículo 27.2 del Anteproyecto alude específicamente a las resoluciones judiciales, el primer inciso del artículo 27.1 las incardina dentro de la categoría general de los documentos auténticos, por lo cual el régimen jurídico aplicable a éstos es extensible también a aquéllas.

La Memoria Justificativa no se hace eco de la trascendencia de la modificación introducida, limitándose a indicar que se potencia la actividad calificador del Encargado como garante de la de los títulos que acceden al Registro Civil. Quizás, es esta vocación de potenciación la que ha dado lugar a la expansión de competencias en esta materia concreta, precisamente cuando el Anteproyecto introduce la desjudicialización de la figura de los encargados del Registro Civil. **Esta potenciación puede incidir indirectamente en la potestad jurisdiccional para enjuiciar y dilucidar cuestiones relativas al estado civil, ya que por vía del control de legalidad atribuido al**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**encargado, éste puede cuestionar, a efectos registrales, la validez de los hechos y los actos contenidos en la resolución judicial.**

**Por ello, sin perjuicio de mantener la redacción del artículo respecto de los documentos en general, sería conveniente establecer una matización respecto de las resoluciones judiciales en aras a mantener el régimen jurídico vigente que consagra el artículo 27 de la LRC, limitando así el control de legalidad a los extremos que este artículo contempla.**

El apartado tercero del artículo 30 no introduce modificaciones respecto del régimen jurídico vigente y así, cuando el encargado tuviere fundadas dudas sobre la legalidad de los documentos deberá proceder a realizar las comprobaciones oportunas sobre la veracidad de los hechos o exactitud de las declaraciones. Cuando advirtiera una contradicción entre los documentos y las declaraciones efectuadas, deberá poner en conocimiento del Ministerio Fiscal y de los interesados (vide artículo 26 y 28 de la LRC) tal circunstancia.

El artículo 31 prácticamente reproduce el contenido del artículo 29.2 del Anteproyecto, en relación con las solicitudes y declaraciones que se formulen añadiendo que, en su caso, también se comprobará la autenticidad de la firma.

Por último, el artículo 32, respecto del cual ya se ha formulado alguna observación en este informe, opera como garantía contra la pluralidad de solicitudes y declaraciones que los ciudadanos pueden formular ante el Registro Civil, aprovechándose las posibilidades de actuación en cualquier Oficina General que el Anteproyecto les ofrece. Los controles que en tal sentido se establecen son los siguientes:



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

-Registro de todas las declaraciones y solicitudes que se formulen, en la forma que reglamentariamente se determine.

-Constancia de los datos personales, fecha, contenido de la solicitud o de la declaración y de la actuación desarrollada por el encargado de la Oficina.

-Posibilidad de acceso de todas las Oficinas del Registro Civil a dicha información. Cuando el particular hubiera ya formulado una declaración o solicitud, en aras a promover la inscripción, cualquier otra que verifique con la misma finalidad será denegada, siempre que ya se hubiera producido un pronunciamiento al respecto o se este en trance de hacerlo.

Las medidas que prevé el Anteproyecto en este apartado son adecuadas para la finalidad que se pretende. No obstante, una vez se lleva a cabo el pertinente desarrollo reglamentario, se podrá calibrar la verdadera efectividad del sistema articulado.

#### **e) Los asientos registrales.**

##### **1.- CONSIDERACIONES GENERALES.**

El Título V regula la materia relativa a los asientos registrales. Dicho Título se subdivide a su vez en cuatro capítulos, siendo el primero de ellos el que regula la competencia para efectuar los asientos, si bien no se limita a enunciar cuáles son los diferentes órganos competentes para tal menester, sino que alude a otras disposiciones relativas a la diferente actividad que deben desplegar, por un lado los Secretarios



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Judiciales respecto de aquellas resoluciones de los Tribunales que afecten al estado civil de las personas y, por otro, los Notarios y los Registradores de la Propiedad y Mercantiles respecto de los documentos públicos y certificaciones que den lugar a asientos en el Registro Civil.

El artículo 33.1 ordena al encargado de la Oficina del Registro Civil ante el que se presente el Título o se formule la declaración, que proceda a practicar el asiento correspondiente en un plazo de cinco días.

En general, se mantiene el régimen jurídico que contempla el artículo 28 de la LRC si bien, con mayor realismo, se confiere al encargado un plazo de 5 días para practicar de oficio el asiento que corresponda, frente a la inmediatez exigida por el artículo 28 de la LRC. **No obstante, en la medida en que el encargado puede denegar la práctica del asiento, debería también contemplarse la posibilidad de denegación dentro del plazo antes indicado, tal y como lo establece el indicado artículo 28 de la LRC.**

El número dos del precepto refleja el carácter especial de la Oficina Central del Registro Civil, al establecer, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, que por el encargado de la misma se practicarán los asientos a que den lugar las resoluciones dictadas en los expedientes que sean competencia del Ministerio de Justicia.

Los artículos 34 y 35 del Anteproyecto regulan el modo en que deberá acceder el contenido de las resoluciones que se citan al Registro Civil, a saber, mediante la remisión por vía telemática del testimonio de la resolución judicial, medio que también deberá ser utilizado por los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Notarios y Registradores respecto de los documentos públicos y certificaciones.

En el Capítulo segundo (artículo 36) se regula la forma en que debe practicarse el asiento, que será en soporte y formato electrónico, salvo que, excepcionalmente no sea posible, en cuyo caso se podrá hacer uso del soporte de papel, sin perjuicio de trasladarlo al formato electrónico en cuanto sea posible.

## 2.- CLASES DE ASIENTOS.

Con una mejor técnica jurídica que la vigente LRC, el Anteproyecto agrupa dentro del Capítulo Tercero las diferentes clases de asientos del Registro Civil que, tal y como refleja el artículo 38, son las inscripciones, las anotaciones y las cancelaciones. La Memoria Justificativa destaca como novedad la supresión de las notas marginales, contempladas en el artículo 39 de la LRC, las cuales se consideran innecesarias en atención al nuevo sistema implantado por el Anteproyecto.

Básicamente, se mantiene el sistema seguido por la LRC y así, las inscripciones (artículo 39) son definidas como *“la modalidad de asiento a través del cual acceden al Registro Civil los hechos y actos relativos al estado civil de las personas y otras determinadas por esta Ley, a excepción de los que deban constar mediante asiento de anotación”*. Las anotaciones registrales (artículo 40) contempladas como *“la modalidad de asiento que, en ningún caso tendrán valor probatorio que proporcione la inscripción. Tendrán un valor meramente informativo, salvo los casos en los que la ley le atribuya presunción”*. Como es de ver, el Anteproyecto asigna a las anotaciones registrales un valor inferior



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a la inscripción, si bien dentro de esa categoría distingue aquellos que por mandato legal tienen valor de presunción “iuris tantum” que, a saber, son los que se regulan en los artículos 97 y siguientes del Anteproyecto, mientras el resto solamente tiene valor informativo.

El artículo 40 establece que las anotaciones registrales no se llevarán a cabo de oficio, sino a instancia del Ministerio Fiscal o de cualquier interesado en términos sustancialmente coincidentes con los empleados por el artículo 38 de la LRC. Asimismo, este artículo enumera en una lista los hechos y actos que puedan ser objeto de anotación, siendo digno de mención, en lo que a este aspecto se refiere, la ampliación de supuestos en relación con los que contempla el artículo 38 de la LRC que, en concreto, son la desaparición de hecho; las actuaciones tutelares y otras figuras tuitivas previstas en la Ley, en los casos que reglamentariamente se determinen; el acogimiento familiar y la guarda administrativa o de hecho. Este último apartado, a diferencia de lo establecido en LRC, no se limita a recoger la guarda de hecho y las medidas de control y vigilancia acordadas judicialmente respecto del menor o incapaz, sino que también permite que se produzca la anotación de las medidas acordadas por la autoridad administrativa en el ámbito de la protección de menores, tales como el acogimiento familiar o la guarda administrativa. Esta circunstancia, supone un avance sobre la situación actual, pues no cabe ignorar que la mayor parte de las medidas de protección de menores se adoptan por las Entidades públicas.

En cuanto a la figura de las cancelaciones, prevista en el artículo 41 del Anteproyecto, se mantiene en esencia la regulación que ofrece el artículo 163 y siguientes del RRC.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

### 3.- PROMOCIÓN DE INSCRIPCIONES DE OTROS ASIENTOS.

El capítulo Cuarto del Anteproyecto, bajo la denominación de la promoción de la inscripción y de otros asientos, determina quienes están obligados a promover la inscripción. Pese a que también se alude a la promoción de otros asientos, el articulado no contempla otros supuestos distintos de la inscripción, por lo cual, es manifiesta la divergencia entre el nombre del capítulo y su contenido, ya que, es el artículo 89 del Anteproyecto el que establece quienes pueden promover los procedimientos registrales para llevar a cabo anotaciones con valor de simple presunción o cancelaciones de asientos.

Volviendo al tema que ahora ocupa, el artículo 42 del Anteproyecto prácticamente reproduce el contenido del artículo 24 de la LRC y así, al referirse a las personas obligadas a promover la inscripción sin demora, alude a las designadas en cada caso por la ley, a aquéllos a quienes se refiere el hecho inscribible, sus herederos o representantes legales y, en último término al Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones con arreglo a las previsiones de esta Ley. También mantiene el Anteproyecto la obligación consignada en el último inciso del artículo 24 de la LRC, en cuya virtud, los funcionarios públicos y autoridades a quienes conste por razón de su cargo los hechos no inscritos estarán obligados a comunicarlos al Ministerio Fiscal.

#### **f) La intervención del Ministerio Fiscal.**

Llegados a este punto, se estima conveniente llevar a cabo un análisis sobre las funciones que el Anteproyecto asigna al Ministerio Fiscal, con el objeto de evaluar si se han producido cambios en el ámbito de su actuación.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La intervención del Ministerio Fiscal en las cuestiones que atañen al estado civil de las personas, deriva de la naturaleza y cometido que el ordenamiento jurídico asigna a esta institución en relación con la promoción de la acción de la justicia y la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

Al constituir el estado civil de las personas una cuestión de orden público, la intervención del Ministerio Fiscal en aquellos procedimientos judiciales en los que se diluciden este tipo de controversias, se reconoce expresamente en el artículo 3.6 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante EOMF) y en el artículo 92 de la LRC, en cuya virtud intervendrá en los procedimientos que tengan por objeto la rectificación de un asiento, debiendo el actor, en ese caso, dirigir la demanda contra el Ministerio Fiscal.

Al margen de este supuesto en el que el Ministerio Fiscal actúa en el ámbito procesal, la vigente LRC también asigna una serie de cometidos a ese órgano, los cuales pueden sistematizarse del siguiente modo:

- Como promotor de las inscripciones en general (artículo 24).
- Para instar las anotaciones con simple valor informativo (artículo 38).
- Para ser oído en cualquier expediente gubernativo que se tramite de conformidad con la legislación registral (artículo 97.2º).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El Anteproyecto contempla expresamente la intervención del Ministerio Fiscal en los siguientes casos:

- Para promover la adecuación del Registro a la veracidad cuando el encargado dedujera una contradicción esencial entre los documentos y las declaraciones y el Registro (artículo 30).
- Para promover la inscripción de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, y, en particular, para instar la inscripción de nacimiento de los menores no inscritos (artículos 42 y 48 respectivamente).
- Para promover las anotaciones con simple valor informativo (artículo 40).
- Para instar los procedimientos de modificación de los asientos registrales (artículo 89.1).
- Para intervenir en los procedimientos judiciales que tengan por objeto la rectificación de los asientos (artículo 90).

En síntesis, la actuación del Ministerio Fiscal, como no podía ser de otro modo, se prevé en aquellos procedimientos judiciales que tengan por objeto la rectificación de inscripciones y, en el plano estrictamente registral, se mantiene el status de promotor que en la actualidad ostenta.

Pese a lo dicho, se advierte un tratamiento distinto de la figura del Ministerio Fiscal en lo que a su intervención en los procedimientos registrales se refiere. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 97-2 de la LRC y 344 de RRC, respectivamente, el Ministerio Fiscal



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

debe ser oído en la tramitación y sustanciación de cualquier expediente gubernativo. El RRC prevé que a través del expediente gubernativo se puedan llevar a cabo diferentes y numerosas actuaciones, por lo la cual, la intervención del Ministerio Público es, en este aspecto, cuantitativa y cualitativamente notable. El apartado XI de la Exposición de Motivos de la LRC justifica la intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes gubernativos con el siguiente argumento: *“Necesidades prácticas obligan a admitir un procedimiento más fácil, pero en el que, en compensación, se han reforzado las garantías con esta especial intervención del representante y defensor del interés público”*.

El artículo 89.1 del Anteproyecto se limita a mencionar al Ministerio Fiscal como legitimado que puede promover el procedimiento registral, al igual que los restantes obligados a promover la inscripción del hecho o acto de que se trate y cualquier otra persona que tenga interés en los asientos. La redacción dada al artículo permite inferir que el Ministerio Fiscal puede instar un procedimiento registral y, si así lo verifica, se entenderán con él las actuaciones oportunas. Sin embargo, no se hace mención o alusión alguna a la necesidad de que el Ministerio Público intervenga en cualquier expediente al objeto de ser oído, promueva o no su iniciación.

Dicha omisión supone que las previsiones legales y reglamentarias que en la actualidad contemplan su obligatoria intervención a tales fines quedarán sin efecto en un futuro, máxime si se tiene en cuenta que, según establece el artículo 89.3 del Anteproyecto, el procedimiento a seguir en los expedientes registrales para la modificación de asientos se ha de ajustar a las reglas previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**El hecho de no contemplar expresamente la audiencia del Ministerio Fiscal en la tramitación del expediente registral, supone prescindir de la intervención de un eficaz órgano de control y fiscalización, sin que se ofrezcan razones que justifiquen tal proceder. Por ello, dadas las garantías adicionales que la intervención del ministerio Fiscal conlleva, se estima conveniente introducir una adición en el artículo 89 del Anteproyecto, que al menos contemple la intervención del Ministerio Público en aquellos expedientes de mayor relevancia o trascendencia, tales como los supuestos de cancelación y reconstrucción de asientos, inscripciones fuera de plazo y declaraciones con simple valor de presunción.**

**Por último, dadas las facultades que al Ministerio Fiscal se le reconocen en el ámbito registral, debería reconocérsele expresamente la facultad de interponer recursos ante la DGRN, al igual que el artículo 85 prevé en relación con los interesados.**

#### **g) Las competencias de las Comunidades Autónomas.**

Tal y como refleja el artículo 149.1.8 de la Constitución Española, la ordenación de los registros jurídicos es una competencia exclusiva del Estado. Dada la redacción del precepto indicado, el artículo 1 del Anteproyecto establece que su objeto es la ordenación jurídica del Registro Civil delimitando, de ese modo, lo que es la competencia estatal exclusiva. Dentro de la llamada “ordenación registral”, se incardina tanto el aspecto orgánico como funcional del Registro Civil y, por ello, el conjunto normativo contiene aspectos eminentemente registrales junto a otros de naturaleza administrativa y organizativa.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De conformidad con el argumento anterior, debe destacarse que toda la normativa reguladora de la organización y funcionamiento de la actividad registral es competencia exclusiva del Estado. El Tribunal Constitucional, en diferentes resoluciones, ha consolidado una doctrina en virtud de la cual, el título competencial aplicable al Registro Civil está determinado por el artículo 149.1.8 de la CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la ordenación de los registros e instrumentos público, entre otras las SSTC 97/89 y 56/90 y así, la primera de las sentencias que se cita considera que: *Sin embargo, no es este el estrecho marco conflictual en el que ha de resolverse el presente caso, ya que el título competencial aplicable viene claramente determinado por el art. 149.1.8 CE que atribuye competencia exclusiva al Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos y ha de ser en ella en la que ha de ampararse, como dice el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, para determinar la demarcación registral, como aspecto específico de esa facultad genérica de ordenación de los registros, incluyéndose dentro de ella el dictar normas legales y reglamentarias en la materia (SSTC 18/1982 de 4 mayo, 33/1982 de 14 junio y 39/1982 de 30 junio; ff. jj. 5º, 2º y 8º, respectivamente)* “ (...)

Asentada la competencia exclusiva del Estado en lo que a la ordenación registral concierne, el Anteproyecto reserva a las Comunidades Autónomas, en la Disposición adicional primera, el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de Registro Civil de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y las leyes. La Exposición de Motivos proclama la necesidad de garantizar la coexistencia entre la competencia estatal sobre el Registro Civil y las competencias de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

carácter ejecutivo que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, mientras que, la Memoria Justificativa se hace eco de la importancia de las citadas Comunidades en la gestión del Registro Civil, así como que los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Aragón y Andalucía atribuyen a éstas competencias ejecutivas en materia de Registro Civil.

El ejercicio de competencias ejecutivas por parte de las Comunidades Autónomas obedece al empleo de una técnica, en virtud de la cual, el ente autonómico ejecuta la normativa procedente de otro ordenamiento. Mediante ese instrumento, se pretende que la legislación común o general que el Estado establece para todo el territorio nacional, sea ejecutada por órganos de naturaleza autonómica. De ese modo, se procura que sobre la base de una legislación uniforme, la ejecución aporte un mejor ajuste a las necesidades específicas de del territorio autonómico, así como una mayor eficacia en la gestión, siendo preciso para tal fin, que la Comunidad Autónoma aporte los medios personales, materiales y financieros que resulten necesarios.

**De los términos del Anteproyecto se desprende que el Estado, amén de fijar la legislación sustantiva de carácter registral, se reserva la competencia para fijar el número de Oficinas Generales del Registro Civil y la ubicación de las mismas, sin perjuicio de que, las Comunidades Autónomas sean oídas sobre este particular o puedan solicitar, en el supuesto excepcional de la singular distribución de la población, la creación de otra Oficina más (artículo 22. 1 y 2 y Disposición adicional segunda). Asimismo, compete al Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas, fijar la plantilla de los Encargados de las Oficinas Generales, atendiendo a las necesidades del servicio. También, le**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**corresponde determinar el modo de provisión de las plazas de encargados a través del procedimiento que reglamentariamente se fije, siendo igualmente competente para designar a los encargados de la Oficina Central del Registro Civil (artículo 22.3 y Disposición adicional segunda). Por último, también corresponde al Estado, de conformidad con la Disposición final tercera, determinar las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Oficina Central y de las Oficinas Generales del Registro Civil.**

**A al vista del panorama normativo que se indica, se ha de considerar que el Anteproyecto atribuye al Estado la competencia sobre todas aquellas materias que conforman la ordenación del Registro Civil sin que, en consecuencia, se detecte invasión competencial alguna por parte de las Comunidades Autónomas.**

#### **h) Hechos y actos inscribibles.**

##### **1. LA INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO.**

###### *a) Hecho inscribible y personas obligadas a promover la inscripción.*

El Título dedicado a los hechos y actos inscribibles da comienzo con el Capítulo relativo a la inscripción de nacimiento. A él siguen dos Capítulos, dedicados respectivamente a las inscripciones de matrimonio y a las inscripciones de defunción, y un Capítulo de cierre titulado “Otras inscripciones”. Se echa en falta un artículo introductorio a todo el Título que describa la estructura de éste y la razón de dar un tratamiento específico a tres categorías de inscripciones, relegando en cambio las demás a una suerte de cajón de sastre final. Ese precepto enlazaría con el artículo 4 del Anteproyecto, el cual enumera en un elenco de quince



puntos los “hechos y actos inscribibles”. Todos ellos –que según el artículo 5.1 del Anteproyecto deberán constar en el registro individual de cada persona– se califican como “hechos y actos que se refieren a la identidad, estado civil y demás condiciones de la persona”. Ello permite sin duda sortear la polémica dogmática sobre cuál es el exacto número de estados civiles de la persona, en el entendimiento de que no todo cuanto accede al Registro Civil merece ser reconducido a esa noción, cuyo exacto alcance tantas incertidumbres provoca. Lo que sucede es que la laxitud de la cláusula final (“demás condiciones de la persona”) viene a hacer prácticamente innecesario seguir manejando el concepto –quizás superado– de estado civil. **El legislador tal vez debiera hacer un esfuerzo en este sentido y atreverse, bien a perfilar de una vez por todas el concepto legal de estado civil, bien a prescindir completamente de la utilización de este término;** evitando desde luego el uso restringido del mismo a sólo algunos de los estados de la persona, como se hace en sede de publicidad formal en el artículo 84.3 del Anteproyecto, donde el estado civil aparece enumerado como uno más entre un elenco de datos que deberán contener las certificaciones en extracto, posiblemente conectándolo en exclusiva con el matrimonio y la situación de casado o no casado del ciudadano.

A lo anterior se añade el tratamiento aparte que el Anteproyecto concede a la *identidad de la persona*, con la consiguiente incertidumbre de cuáles son los elementos que conforman dicha identidad. El Anteproyecto parece relacionar la identidad de la persona sólo con su nombre y apellidos (vid. artículo 50), debiendo entonces reconducirse otros factores que acaso pudiera pensarse que guardan relación con ella, tales como el sexo, la edad o la nacionalidad de origen, a la categoría de “demás condiciones de la persona”. En general, cabe reprochar al prelegislador que, en lugar de manejar las categorías con



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

corrección dogmática, opte por abarcar la realidad de cuya regulación se trata por vía de la yuxtaposición de nociones diversas, en la confianza de que el acierto venga de la mano de la acumulación. El empleo poco riguroso de los conceptos sólo contribuye a difuminar los respectivos contornos de los mismos, e introduce inseguridad jurídica allí donde debería predominar la certeza.

El Capítulo Primero del Título VI se intitula “Inscripción de nacimiento”, sin embargo, puesto que el Capítulo regula también todo lo relacionado con la identidad de la persona nacida, esto es, su nombre y apellidos, sería aconsejable el empleo de un título más comprensivo, como podría ser el de “Inscripción de nacimiento e identidad”. Pero, más allá de esta sugerencia, una primera reflexión debe ir dirigida hacia la necesidad misma de que siga existiendo una inscripción denominada “de nacimiento”. Dado que se piensa suprimir la tradicional organización del Registro Civil por Libros, en ausencia por tanto de un Libro de nacimientos, no se ve qué sentido tiene seguir hablando de una inscripción de ese tipo, es decir, seguir colocando al nacimiento en el eje de la primera inscripción del registro individual de cada persona, pues ésta no es sólo la inscripción con la que se inaugura dicho registro sino también aquella en la que constan los elementos de identificación de la persona, que servirán de base para todas las inscripciones posteriores. Dicho de otro modo, si se quiere evolucionar de verdad hacia un modelo de registro electrónico único individualizado, no parece muy lógico prever que los datos de identidad se hagan constar en la inscripción de nacimiento. En coherencia con los principios que parecen inspirar el Anteproyecto, más que de inscripción de nacimiento habría que hablar de una suerte de asiento de inmatriculación de cada ciudadano, al modo en que éste funciona en el Registro de la Propiedad, siendo el contenido básico de dicho asiento la identificación del sujeto como base objetiva



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

de todas las inscripciones referidas a él que ulteriormente se vayan a practicar. En esa descripción inicial se harían constar los datos básicos de identidad y demás condiciones de la persona, algunos de los cuales –como el sexo, el nombre o los apellidos– son de naturaleza cambiante. Sobre esa base se articularían las posteriores inscripciones, relativas a cualesquiera hechos o actos que incidan sobre la capacidad de obrar de ese sujeto, o modifiquen alguna de sus condiciones personales o señas de identidad. Y es que, a fin de cuentas, de lo que se trata es de establecer el contenido y modo de practicar el asiento que abrirá la hoja registral de cada ciudadano, debiendo recordarse que en algunos casos, como ocurre con quienes adquieren sobrevenidamente la nacionalidad española, ese asiento primero puede no ser el de nacimiento. En este sentido, si bien no deja de ser cierto que la inscripción de nacimiento, como proclama el artículo 44.3.II del Anteproyecto, “determinará la apertura de un nuevo registro individual, al que se asignará un Código Personal de Ciudadanía en los términos previstos en el artículo 6 de la presente Ley”, ello no significa que ése sea el único modo de inaugurar el registro individual de un ciudadano; y por eso el artículo 5.2 del Anteproyecto indica que el registro individual “se abrirá con la inscripción de nacimiento o con el primer asiento que se practique”, planteamiento con el que sin embargo no es coherente el artículo 68.2, que no admite que se inscriba la nacionalidad adquirida por vía derivativa si previamente no se ha efectuado la inscripción de nacimiento. Sería bueno cohonestar lo dispuesto en estos dos preceptos.

El artículo 44.2 del Anteproyecto señala que la inscripción de nacimiento “hará fe del hecho, fecha, hora y lugar del nacimiento, identidad, sexo y, en su caso, de la filiación del inscrito”. Con algunos matices, viene a ser un trasunto del actual artículo 41 LRC. Ahora bien, si la inscripción de nacimiento está llamada a hacer fe de todos esos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

extremos, se supone que los mismos deberán integrar el contenido de la citada inscripción. Sin embargo, no todos ellos son objeto de mención cuando más adelante el mismo Anteproyecto regula el “contenido de la inscripción de nacimiento” (artículo 49). **Cabe recomendar que, o bien se fusionen ambos preceptos, presentando desde el principio todos esos elementos como componentes de la inscripción de nacimiento, agregando al final el inciso de que dicha inscripción “hará fe” de todos ellos, o bien que se mantengan tanto el artículo 44.2 como el 49, pero observando una perfecta correspondencia entre lo que disponen ambos artículos.**

El Anteproyecto no hace ninguna referencia a la posibilidad de hacer constar las que el artículo 45 LRC denomina “comunicaciones de abortos”, esto es, declaraciones de los alumbramientos de criaturas abortivas de más de ciento ochenta días de vida fetal, que hasta la fecha vienen siendo objeto de llevanza en un legajo junto con los partes de esos abortos. Todo lo más, el artículo 44.1 del Anteproyecto dice que serán inscribibles los nacimientos “conforme a lo previsto en el artículo 30 del Código Civil”. Es decir, no se desconoce que el hecho del nacimiento de una criatura muerta, o del no nacimiento con los requisitos del artículo 30 CC, tiene sus repercusiones en el ámbito jurídico-civil, pues el *nasciturus* es contemplado en esta legislación como posible beneficiario de efectos favorables (artículo 29 CC), y pueden haberse adoptado disposiciones patrimoniales en atención a ese futuro ser, las cuales quedarán sin efecto si la criatura finalmente nace muerta o no sobrevive el plazo de las veinticuatro horas. Así las cosas, el hecho de que el nacimiento deba reunir los requisitos exigidos por el artículo 30 CC, no significa que en el Registro Civil no se efectúe en absoluto la llevanza de los nacimientos que no han llegado a reunir esos requisitos, naturalmente no a los efectos de abrir una inscripción de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

nacimiento ni de asignar a esas criaturas un CPC, pero sí a otros posibles efectos jurídico-civiles. En todo caso, la supresión de la actual previsión legal del artículo 45 LRC, tal vez habría merecido algún comentario en la Exposición de Motivos o en la Memoria Justificativa.

El cómo y el quién deberá promover(se) la inscripción de nacimiento, es objeto de regulación en los artículos 44.3 y 45 del Anteproyecto. En el primero se señala que la inscripción de nacimiento se practicará en virtud de declaración formulada en documento oficial debidamente firmado por el o los declarantes, acompañada del parte facultativo, a falta del cual deberá aportarse la documentación acreditativa en los términos que reglamentariamente se determinen. En el segundo se enumeran las *personas obligadas a promover la inscripción de nacimiento*. Junto a los obligados tradicionales (el padre; la madre; el pariente más próximo, o en su defecto cualquier persona mayor de edad presente en el lugar del alumbramiento al tiempo de producirse), se agregan ahora “la dirección de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios”, así como “el personal médico o sanitario que haya atendido el parto, cuando éste haya tenido lugar fuera del establecimiento sanitario”. En concreto, por lo que se refiere a las direcciones de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios, el artículo 46 les ordena que comuniquen a la Oficina del Registro Civil que corresponda, por vía telemática, los nacimientos que hayan tenido lugar en su centro. Dicha comunicación deberán verificarla, según reza el precepto, en las veinticuatro horas siguientes al nacimiento, remitiendo el formulario oficial de declaración debidamente cumplimentado y firmado por los padres. Se añade, en el párrafo final de este artículo 46, que “los firmantes deberán acreditar su identidad por los medios admitidos en derecho”.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

De lo previsto en el artículo 44.3 cabe deducir que todos los potenciales declarantes a los que el precepto siguiente se refiere, deben acompañar a su declaración el parte facultativo del nacimiento. Por contraste, en la situación actual, la declaración y el parte constituyen dos elementos separados y puestos a cargo de grupos de sujetos diferentes. De un lado se establece la **obligación** para determinadas personas de promover la inscripción de nacimiento, sin que en ese grupo se incluya al centro o personal sanitario (artículo 43 LRC), y paralelamente se establece la obligación del personal sanitario que haya asistido al nacimiento de dar parte al Registro Civil del nacimiento (sobre el contenido de ese parte, vid. artículo 167 RRC). El Anteproyecto parece mezclar ambos planos, al situar a la dirección del hospital, clínica o establecimiento sanitario, así como en su caso al personal médico o sanitario que haya atendido el parto, al mismo nivel en cuanto a la obligación de promover la inscripción que el padre y la madre, o el pariente o persona mayor de edad que haya estado presente durante el alumbramiento, siendo así que aquéllos, además, se supone –aunque el Anteproyecto, a diferencia de la legislación vigente, no llega a decirlo explícitamente– que deberán emitir el parte facultativo correspondiente.

Sin embargo, si se lee completo el primer párrafo del artículo 46 del Anteproyecto se descubre que la promoción de la inscripción, mediante la oportuna declaración, no corresponde genuinamente al hospital, clínica o centro sanitario, pues aunque éstos tienen que efectuar la remisión telemática del formulario oficial de declaración debidamente cumplimentado, dicho documento deberá estar firmado por los padres [debería decir el padre o la madre, u otra de las personas obligadas a promover la inscripción de nacimiento], quienes por tanto serán quienes suscriban la declaración. Lo que se establece, a fin de cuentas, es un **deber de colaboración** de los hospitales, clínicas y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

centros sanitarios, a los efectos de lograr que, desde el mismo establecimiento en el que haya tenido lugar el alumbramiento, se verifique la remisión telemática de la declaración dirigida a promover la inscripción de nacimiento.

Ello puede representar sin duda un avance y tiene no poca repercusión práctica, pues evita que los progenitores tengan que desplazarse en los días posteriores al alumbramiento hasta las oficinas del Registro Civil para efectuar la declaración ante el Encargado del mismo. De hecho, en la Memoria Justificativa que acompaña al Anteproyecto, se destaca como una novedad importante la de facilitar a las personas obligadas a promover la inscripción de nacimiento el cumplimiento de dicha obligación habilitando un documento oficial que estará disponible en todos los hospitales y centros sanitarios. Ahora bien, al establecer el deber de estos centros de efectuar la remisión telemática del formulario oficial de declaración debidamente cumplimentado y firmado por los padres, y agregar que los firmantes habrán de acreditar su identidad por los medios admitidos en derecho, **lo que se hace es trasladar a los centros sanitarios la responsabilidad de efectuar las comprobaciones o verificaciones que toca realizar al Encargado del Registro Civil, resultado que no cabe considerar de recibo.** Una cosa es que los centros sanitarios puedan prestar una colaboración más intensa en orden a facilitar que los interesados realicen la declaración correspondiente, pero lo que no resulta admisible es erigir a aquéllos en una suerte de instancia intermedia entre el interesado y el Registro Civil a los efectos de canalizar la declaración y realizar la verificación de su contenido y de la identidad de los firmantes (no exageramos: el artículo 29 del Anteproyecto, tras admitir que las declaraciones en virtud de las cuales hayan de practicarse los asientos correspondientes se realicen mediante



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

acta ante el Encargado del Registro, o mediante formulario oficialmente aprobado, indica que “la verificación de las declaraciones comprenderá la capacidad e identidad del declarante”). **Lo adecuado sería seguir exigiendo a los centros que emitan el parte facultativo y que lo remitan al Registro Civil, al tiempo que proporcionen medios técnicos y personal auxiliar a los interesados para que, desde el propio centro, puedan remitir telemáticamente la declaración; pero la comprobación de los extremos a los que se refieran la declaración y el parte debería seguir corriendo a cargo de los Encargados del Registro Civil.** Por lo mismo, tampoco es acertado configurar a esos establecimientos sanitarios como sujetos obligados a promover la inscripción mediante la oportuna declaración, pues a ellos no corresponde propiamente esa función, sino la de emitir el parte facultativo.

Debe insistirse en que se echa en falta que el Anteproyecto se refiera a la necesidad de que tanto el personal médico o sanitario que haya atendido el parto fuera de un establecimiento sanitario, como la dirección del hospital, clínica o centro análogo, emitan un parte del nacimiento. **Y es que, aunque el Anteproyecto menciona en varias ocasiones el parte facultativo (a veces lo denomina “certificado médico preceptivo”), no señala explícitamente, como en cambio sí hace el artículo 44 LRC actual, el deber de emisión y remisión de dicho parte, cuyo contenido describe el artículo 167 RRC.** Se da por sentado que debe existir, y de hecho la Memoria Justificativa señala cómo al formulario oficial de declaración “se incorporará, conjuntamente, el parte facultativo correspondiente”, pero en rigor el articulado del Anteproyecto no establece el deber de librarlo, ni señala cuál habrá de ser su contenido, sustituyendo en cambio ese deber por la obligación de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

hospitales y personal sanitario de promover la inscripción, lo que no resulta demasiado atendible.

Por lo que se refiere al plazo para promover la inscripción, se dice que la remisión telemática de la declaración deberá hacerse desde el centro sanitario en el plazo de las veinticuatro horas siguientes al nacimiento. Frente a ello, debe recordarse que conforme al artículo 30 CC, para que pueda determinarse que la criatura nacida ha adquirido la personalidad civil, ha de permanecer precisamente veinticuatro horas completamente desprendida del vientre materno. Es necesario por tanto aguardar veinticuatro horas desde el alumbramiento para considerar que la persona ha nacido con los requisitos del artículo 30 CC, como exige el artículo 44.1 del Anteproyecto. Así las cosas, es incorrecto exigir que la comunicación telemática de la declaración sea remitida al Registro Civil dentro de ese mismo plazo, y por consiguiente **el precepto debería enmendarse para decir que el plazo para la comunicación de la declaración será el de las veinticuatro horas siguientes al momento en que se determine que la criatura ha nacido conforme a los requisitos del artículo 30 CC, esto es, habiendo vivido al menos otras veinticuatro horas plenamente desprendida del vientre materno**. No por casualidad, en el sistema actual, el plazo ordinario para practicar la inscripción de nacimiento es el comprendido entre las veinticuatro horas y los ocho días siguientes al alumbramiento (artículo 42 LRC).

El artículo 47 del Anteproyecto admite que en los nacimientos producidos fuera de centros sanitarios, y en general cuando por cualquier causa no se haya remitido el documento en el plazo y condiciones previstos en el artículo anterior, las personas obligadas dispondrán de un plazo de diez días para declarar el nacimiento ante la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Oficina General o Consular del Registro Civil. De esta forma, a pesar de no haberse dado cumplimiento al envío telemático desde el propio establecimiento, siempre se podrá efectuar la declaración más adelante dentro del plazo de diez días. No se requiere justa causa para acogerse a este plazo más extenso, ni tampoco se prevé que reglamentariamente se admita la inscripción en un plazo todavía mayor, siempre que se acredite dicha justa causa. A la vista pues de lo que prevé el artículo 47, es claro que queda fuertemente diluida la obligatoriedad de proceder conforme a lo descrito en el artículo anterior, lo que acaso redunde en la práctica en una tendencia de los centros sanitarios a eludir colaborar con los interesados para que practiquen la inscripción telemática rápida. **La norma proyectada debería tal vez estatuir la necesidad de justa causa para inscribir fuera del término de las veinticuatro horas aquellos nacimientos que hayan tenido lugar en establecimientos sanitarios conectados telemáticamente con las Oficinas del Registro Civil.**

Sigue diciendo el proyectado artículo 47 que en estos casos la declaración se efectuará presentando el documento oficial debidamente cumplimentado, al que deberá acompañarse el certificado médico preceptivo (sic), o en su defecto el documento acreditativo en los términos que reglamentariamente se determinen. Se supone –aunque no se dice– que el documento oficial también deberá ir aquí firmado por los padres o por quien corresponda. Aunque el precepto dice que la declaración “podrá efectuarse presencialmente” en la Oficina General o Consular del Registro Civil, debe entenderse que esa posibilidad no excluye la de realizar la inscripción –también en estos casos– por vía telemática. Y es que el artículo 43 contempla con carácter general la posibilidad de que las personas obligadas a promover cualquier inscripción comuniquen los hechos y actos inscribibles, ya mediante la



presentación de los formularios debidamente cumplimentados, ya mediante su remisión telemática, en la forma que reglamentariamente se establezca. No se entiende entonces por qué puntualizar que en los supuestos a que el artículo 47 se refiere, la declaración dirigida a inscribir el nacimiento *podrá efectuarse presencialmente*: primero porque, como acabamos de señalar, la declaración podrá hacerse presencialmente siempre y para todo tipo de inscripciones, y segundo porque esa posibilidad no excluirá que también pueda hacerse la declaración por vía telemática, de nuevo porque así lo prevé el citado artículo 43. Para guardar coherencia con lo que prescribe este precepto, y con el espíritu todo del Anteproyecto, **se debería señalar que la inscripción de nacimiento podrá efectuarse en todos los casos (alumbramiento en centro sanitario o fuera de él) de forma telemática**. Sin embargo, tal y como están redactados los artículos 46 y 47, podría interpretarse que la presentación telemática sólo se contempla para el alumbramiento en centros sanitarios, quedando para los demás casos la vía presencial de presentación.

*b) Contenido de la inscripción.*

**Por lo que se refiere al artículo 49 del Anteproyecto, que describe el contenido de la inscripción de nacimiento, debería enmendarse la falta de correspondencia que dicho precepto guarda con el artículo 44.2, en el que se enumeran los extremos de los que da fe la susodicha inscripción.** Así, si la inscripción hará fe de la fecha, hora y lugar de alumbramiento, parece lógico concluir que esos datos deberán formar parte del contenido de la inscripción. Lo mismo sucede con el sexo, que es otro de los aspectos de los que se dice que la inscripción hará fe, pero que sin embargo no aparece mencionado en el artículo 49 al describirse el contenido de la inscripción, cuando resulta



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

obvio que deberá constar en ella, aunque sólo sea porque no aparece como formando parte de ninguna otra inscripción, siendo así que en el artículo 4º se enumera, junto con el cambio de sexo, como uno de los hechos referidos a la identidad, estado civil o condiciones de la persona que tienen acceso al Registro Civil.

Con respecto a la descripción que del contenido de la inscripción de nacimiento hace este artículo 49, cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, cuando se alude a la constancia de los apellidos que correspondan conforme a la filiación, el precepto debería agregar el inciso “en su caso”, o “siempre que ésta sea conocida”, pues es claro que en caso de ignorarse la filiación los apellidos no se podrán corresponder con ella, debiendo imponerse al nacido –como señala el artículo 50.3 del Anteproyecto– unos apellidos de uso corriente. Por otro lado, **llama la atención que el prelegislador haya previsto la constancia de la fecha y lugar de nacimiento de los padres –entre otros muchos datos de los mismos– y que no se haga lo propio con los del propio recién nacido de cuya inscripción se trata, lo que corrobora la impresión, ya expuesta, de que el Anteproyecto ha incurrido aquí en un olvido que debe ser corregido. En fin, resulta discutible disponer que podrá recabarse cualquier otro dato con tal de que así se prevea en los modelos oficiales aprobados, puesto que debe ser la ley la que acote el contenido de la inscripción de nacimiento**, en lugar de dejar abierto el alcance exacto del mismo, hasta el punto de que la normativa de aprobación de los modelos oficiales pueda añadir la exigencia de constancia de otros datos.

Pasando ya a la identidad de las personas, la proclamación de que “toda persona tiene derecho a un nombre desde su nacimiento” (artículo 50.1 del Anteproyecto) resulta novedosa, aunque sólo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

relativamente pues el artículo 7 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por España en 1990, ya señala que “[E]l niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre (...)”. En la Memoria Justificativa se ensalza esa pretendida novedad y se indica que el Anteproyecto considera expresamente el derecho al nombre como un derecho de la personalidad (aunque luego se observa que esto último no es del todo exacto). Cabe decir que el derecho al nombre es, en rigor, el derecho a tener o recibir la imposición de un nombre, así como a conservarlo, no desde luego el derecho a exhibir un concreto nombre, ni mucho menos a poseerlo en exclusiva, ya que es obvio que un mismo nombre puede ser ostentado por más de una persona. Ahora bien, el nombre civil sí tiene carácter excluyente por lo que se refiere a su función como elemento constitutivo de la identidad o identificación de la persona, y tal vez sería conveniente que el Anteproyecto aprovechara para explicitar este rasgo.

Este “derecho al nombre”, que se reitera en el artículo 11 del Anteproyecto, al enumerar todos los “derechos de las personas ante el Registro Civil”, se vería completado con la libertad de elección de nombre propio que aparece proclamada en el artículo 51.I del Anteproyecto (“el nombre propio será elegido libremente”). Una lectura literal de este precepto podría dar a entender que el propio interesado es quien elige el nombre al que –por otro lado– tiene derecho. Sin embargo, el precepto habla de consignación o imposición del nombre, como no podía ser de otro modo, pues es claro que el nacido está imposibilitado de elegir su propio nombre y deben ser otras personas (en condiciones normales sus progenitores) quienes lo elijan por él y se lo impongan. Así las cosas, ese “principio de libre elección del nombre propio” al que se refiere el artículo 51, más parece asistir a las personas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

llamadas a imponer por vez primera el nombre a un nacido, que al propio interesado. Por lo que hace a éste, esa libertad de elección se patentiza fundamentalmente en la posibilidad de cambio de nombre a la que se refiere el artículo siguiente. En todos los casos, la libertad de elección de nombre se ve sometida a una serie de limitaciones, que ya vienen siendo recogidas en la vigente legislación del Registro Civil.

En cuanto al cambio de nombre, la regulación proyectada está presidida, a decir de la Memoria Justificativa, por el objetivo de simplificar el procedimiento de cambio de nombre, y de ese modo facilitar dicho cambio. Lo cierto es que, pese a los términos empleados en la Memoria Justificativa, la disposición proyectada dista mucho de ser clara en sus términos, y está llamada a producir efectos distintos de los deseados, como a continuación explicamos. En efecto, el artículo 52 prevé que el cambio de nombre sea autorizado por el Encargado del Registro Civil previa declaración de voluntad del interesado, “cuando se acredite el uso habitual del nuevo nombre y concurren otras circunstancias previstas en la legislación del Registro Civil”, esto es, sin necesidad de instruir un expediente. En la actualidad, por contraste, esta posibilidad de cambio de nombre necesita de la autorización del Juez Encargado del Registro Civil previa instrucción de un expediente (artículo 59 LRC y 209.4º RRC). Junto a esa vía, el Ministerio de Justicia (léase, la DGRN por delegación) puede autorizar también el cambio de nombre, aunque no se acredite el uso habitual del nuevo, respetándose sólo los dos requisitos generales que marca el artículo 60 LRC: existencia de justa causa e inexistencia de perjuicio de tercero. En el Anteproyecto no se mantiene ninguna otra vía alternativa para obtener el cambio de nombre, aunque sí se exige que el cambio de nombre no perjudique a terceros (artículo 57.1). Pues bien, con arreglo al Derecho vigente, es frecuente que la DGRN, por razones de economía procesal,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

acabe resolviendo en vía de recurso la petición de cambio de nombre instada por uso habitual del nuevo, como si fuese un expediente directamente iniciado ante ella, que sólo exige comprobar la presencia de justa causa y el no perjuicio de tercero (vid., entre otras muchas, Resoluciones de la DGRN de 3.1.2002 y 12.9.2002). **Al eliminarse en el Anteproyecto este otro cauce –menos exigente– de petición de cambio de nombre directamente ante el Ministerio de Justicia, en todos los casos que ahora se planteen habrá de verificarse la concurrencia del requisito relativo al uso habitual del nuevo nombre, junto a la exigencia del no perjuicio de tercero, y ello tanto por parte del Encargado del Registro Civil como por parte de la DGRN en vía de recurso, sin que ésta pueda ya argumentar que por economía procesal reconduce el caso al otro procedimiento de cambio de nombre, en el que no se exige el requisito del uso habitual del nuevo nombre, puesto que ese otro procedimiento desaparece. De este modo, al menos en este punto, la reforma proyectada está llamada a dificultar y no a facilitar el cambio de nombre, a pesar de lo afirmado en la Memoria Justificativa.**

Por su parte, la desaparición de la exigencia del requisito de la justa causa va a favorecer que se produzcan cambios de nombre que en muchas ocasiones la DGRN venía denegando por no apreciar justa causa, al entender que ningún perjuicio se puede producir en la identificación de la persona por el hecho de que sea conocida familiar y socialmente con un apócope, contracción o pequeña variación respecto de su nombre oficial correctamente escrito. Estamos hablando de cambios consistentes en alteraciones mínimas, de un fonema o similar (v. gr. Paula por Paola, Judit por Judith, Leire por Leyre: vid. Resoluciones de la DGRN de 22.1.2002, 16.3.2004, 13.4.2004). A este respecto cabe no obstante apuntar que, con ser loable la finalidad de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

favorecer el cambio de nombre, no hay que olvidar que la identificación de los ciudadanos constituye una materia de orden público, lo que requiere que el nombre de la persona esté dotado de cierta fijeza y que sus cambios no respondan a motivos caprichosos. En este sentido **no estaría de más que, a la vista de los problemas que se suscitan en la práctica, y que están perfectamente detectados por la jurisprudencia de la DGRN, el legislador rodease de ciertas cautelas la posibilidad del cambio de nombre por uso habitual de otro, tales como un tiempo mínimo de uso del nuevo nombre para poder apreciar que se da esa habitualidad, un plazo mínimo de utilización del nombre que se ostente como consecuencia de un anterior cambio de nombre, o un número máximo de cambios de nombre por persona.**

Por lo que se refiere a los apellidos, los apartados 2 y 3 del artículo 50 del Anteproyecto contienen las proclamaciones que vienen siendo habituales, en el sentido de que las personas son designadas por su nombre y apellidos y que éstos se determinan por la filiación (vid. los actuales artículos 53 y 55.I LRC), así como que el Encargado del Registro Civil impondrá un nombre y unos apellidos de uso corriente al nacido cuya filiación no permita determinarlos (vid. actual artículo 55.V LRC). En cambio, el Anteproyecto no contempla otras cuestiones que sí aparecen tratadas en la actual LRC, probablemente por entender que están resueltas en virtud de otras normas. Así, omite referirse a los supuestos en que la filiación sólo resulta determinada por una de las líneas, pero cabe entender que basta con la regla general de que los apellidos se determinan por la filiación, y en su virtud atribuir al hijo los apellidos del único progenitor cuya filiación esté determinada. Tampoco se establece, a diferencia del actual artículo 55.III LRC, que el orden de los apellidos establecido para la primera inscripción de nacimiento



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

determina el orden de los posteriores nacidos con idéntica filiación, pero ciertamente no tiene mayores consecuencias puesto que la misma regla permanece contemplada en el artículo 109.III CC.

Destaca más, por su importancia, la omisión de una regla que en rigor tampoco viene establecida por la actual LRC, aunque sí por el RRC, concretamente en su artículo 194. Se trata de la regla conforme a la cual, a salvo la opción prevista en el artículo 109 del Código Civil, “primer apellido de un español es el primero del padre y segundo apellido el primero de los personales de la madre, aunque sea extranjera”. El Anteproyecto se inspira en el principio de que el orden de los apellidos de una persona no debe basarse en un criterio discriminatorio, como sería –al parecer– el plasmado en la regla supletoria del artículo 194 RRC. Así se ilustra en la Memoria Justificativa, en la que se proclama que “a pesar de la equiparación de sexos, subsiste en nuestro sistema jurídico algún residuo legal que otorga preferencia en base al principio de varonía o masculinidad. En concreto, la primacía del varón en la sucesión de la Corona, y en el orden de transmisión de apellidos”. Sin embargo, el Anteproyecto no introduce ninguna regla distinta para que opere en defecto de la opción que el artículo 109 CC concede a los padres, no debiendo olvidarse que según este precepto “si no se ejercita esta opción, regirá lo dispuesto en la Ley”. Es decir, la libertad de elección del orden de los apellidos necesita complementarse con una regla legal [o reglamentaria] supletoria, no cabiendo la posibilidad de que, para dirimir la falta de acuerdo, los interesados acudan al Juez, como si se tratara de una controversia en el ejercicio de la patria potestad de las que habla el artículo 156 CC. En este sentido, el Anteproyecto no representa ningún avance con respecto a la situación actual. De ahí que sorprenda la afirmación hecha en la Exposición de Motivos, a propósito de que “con



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

el fin de avanzar en la igualdad de género se prescinde de la histórica prevalencia del apellido paterno frente al materno, permitiendo que ambos progenitores sean los que decidan el orden de los apellidos”. Semejante aseveración se revela como doblemente inexacta, primero porque la posibilidad de que los padres acuerden libremente el orden de los apellidos ya venía estando reconocida en nuestra legislación, desde que se aprobó la Ley 40/1999, de 5 de noviembre, por la que se modificó el artículo 109 CC, y por consiguiente no es una novedad que vaya a aportar el Anteproyecto; segundo, porque el Anteproyecto no proporciona ninguna regla supletoria distinta de la del actual artículo 194 RRC, que quiebre la prevalencia del apellido paterno sobre el materno, lo cual sí constituiría una auténtica innovación.

Cabe aceptar que el establecimiento de una regla por defecto del tipo de la que ahora contiene el artículo 194 RRC, constituye un acicate para que uno de los dos progenitores no se avenga a lograr un acuerdo, ante la expectativa de que la entrada en funcionamiento de la regla supletoria le favorecerá. Semejante efecto se neutralizaría si la regla supletoria que determina el orden de los apellidos en defecto de acuerdo no tuviera en cuenta la procedencia paterna o materna del apellido, sino las características objetivas de los apellidos en cuestión. Así, podría establecerse que se atribuya en primer lugar aquél de los dos apellidos que sea menos frecuente, o que la posición de los apellidos se fije por mero orden alfabético. El legislador no debería acaso perder la ocasión de incorporar en la nueva Ley del Registro Civil una regla de esta índole, no discriminatoria por razón de sexo.

Todavía, sin embargo, habría que indagar un poco más acerca de las razones por las que se suele concluir que es discriminatorio que un apellido sea el segundo del hijo y no el primero; debiendo notarse que



en caso de que efectivamente esa regla sea discriminatoria, lo sería igualmente si dispusiera que es el apellido paterno el que debe ir en segundo lugar. La denominación de la persona se compone de su nombre y de sus dos apellidos, no pudiendo decirse que la norma que determina el orden de los mismos contiene por sí misma una prioridad, preferencia o jerarquía en términos jurídicos, más allá de la sucesión de las palabras que es propia del lenguaje humano. Dicho lo cual, debe puntualizarse que la discriminación en efecto existe, pero se localiza en otro lugar, no en la regla que establece que el primer apellido del hijo sea el paterno y el segundo el materno, sino en la que prevé que el apellido que cada progenitor transmite al hijo es necesariamente el primero, regla que aparece localizada en el propio Código Civil, en su artículo 109 (“...el padre y la madre de común acuerdo podrán decidir el orden de transmisión de su respectivo primer apellido...”), además de reiterarse en el artículo 194 RRC. Y es que, en rigor, ése es el único efecto jurídico relevante conectado al hecho de que un apellido vaya en primer lugar: que dicho apellido es el llamado a ser transmitido a los futuros hijos de la persona. Por consiguiente, **si se permitiera que, a la hora de imponer los apellidos a un nacido, los progenitores puedan elegir transmitirle su segundo apellido, es decir el que ellos recibieron por vía materna, se diluye toda significación jurídica del orden de los apellidos. De estar contemplada una facultad de esta naturaleza, ello convertiría en irrelevante el orden de transmisión de los apellidos, y por ende haría innecesario otorgar a los padres la opción de decidir dicho orden de transmisión, ya que a la postre el hijo podrá elegir cuál de sus dos apellidos prefiere transmitir a su vez a sus descendientes. Una regla de esta clase, en línea con la finalidad no discriminatoria que el Anteproyecto dice perseguir, resolvería además muchos de los casos de cambio de orden de los**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**apellidos que se plantean en la práctica por el propio interesado al alcanzar la mayoría de edad.**

En materia de cambio de apellidos el Anteproyecto contempla dos grupos de supuestos: aquéllos en que el cambio puede operar por la sola voluntad del interesado manifestada mediante declaración ante el Encargado del Registro Civil (artículo 53 del Anteproyecto), y aquéllos en que el cambio requerirá de un previo expediente instruido por el Encargado del Registro Civil (artículo 54 del Anteproyecto). Debe admitirse que la reforma proyectada traería consigo una simplificación de la materia, concentrando todos los casos de cambio de apellidos en el Encargado del Registro Civil, sean o no mediante expediente previo.

Comenzando por el primer grupo de casos, el Anteproyecto tiene la virtud de reunir en un solo precepto todos los supuestos de cambio de apellidos mediante declaración de voluntad del interesado, que hasta ahora venían siendo contemplados de manera dispersa en distintos preceptos tanto legales como reglamentarios. Así, se recoge la mera inversión del orden de los apellidos, que puede ser pedida por el hijo al alcanzar la mayoría de edad (vid. artículos 55.IV LRC y 198.I RRC); la anteposición de la preposición “de” al primer apellido que fuera usualmente nombre propio o empezare por tal (vid. artículo 195 RRC); la regularización ortográfica de los apellidos a la lengua española correspondiente (vid. artículos 55.VI LRC y 198.II RRC) y la adecuación gráfica al español de la fonética de apellidos extranjeros (vid. artículo 59.5º LRC); la acomodación de los apellidos de los hijos mayores de edad o emancipados al cambio de apellidos de los padres cuando aquéllos expresamente lo consientan (vid. artículo 217 RRC); y la anteposición por los padres, de común acuerdo, del apellido materno de los hijos menores de edad en los términos de la Ley 40/1999, de 5 de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

noviembre, con audiencia del menor que hubiera cumplido los 12 años (vid. disposición transitoria única de la Ley 40/1999, de 5 de noviembre). Finalmente, el precepto contempla un caso no de cambio sino de conservación de los apellidos, lo que tal vez debería puntualizarse en su título. Se trata del supuesto en el que sobre la base de una filiación rectificadora con posterioridad, el hijo o sus descendientes pretendieran conservar los apellidos que vinieran usando antes de la rectificación (vid. artículo 59.3º LRC).

Por lo que se refiere al segundo grupo de casos, se corresponde con los que hasta ahora viene contemplando el artículo 57 LRC, los cuales deben ser autorizados por el Ministerio de Justicia previo expediente. El artículo 54 del Anteproyecto recoge asimismo los tres requisitos que marca la legislación vigente, a saber: que el cambio responda a una situación de hecho ya creada, que el apellido o apellidos que se trata de unir o modificar pertenezcan al peticionario, y que los apellidos resultantes del cambio no provengan de la misma línea; con la salvedad de que, en el primero de ellos, ya no se exige que el apellido en la forma propuesta constituya una situación de hecho “no creada por el interesado”, antes bien admitiéndose que se trate de un apellido que venga “siendo utilizado habitualmente por el interesado”. Como explica la Memoria Justificativa, ello resulta más acorde con la realidad, ya que en la mayoría de los casos la situación de hecho o uso habitual del nuevo apellido ha sido creada por el propio interesado o por sus representantes legales. Se mantienen los supuestos especiales de cambio de apellidos en los que no es preciso que concurren todos los requisitos previstos en el precepto, con el matiz de que la norma en proyecto habla de la posibilidad de modificar los apellidos que sean “contrarios a la dignidad”, en lugar de los “contrarios al decoro”. Asimismo, se mantiene la posibilidad de solicitar un cambio de apellidos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en razón de ser víctima de violencia de género o en atención a cualquier otra situación que reclame una actuación urgente, a lo que podrá accederse por Orden del Ministerio de Justicia (vid. actual artículo 58.II LRC y artículo 55 del Anteproyecto), la cual no será objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado ni en cualquier otro medio (artículo 208.IV RRC). Sin embargo, no se prevé el supuesto de que por circunstancias excepcionales se acceda, por Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Justicia y con audiencia del Consejo de Estado, al cambio de apellidos a pesar de faltar los requisitos señalados con carácter general, posibilidad que si se deja de contemplar en la Ley debería ser eliminada igualmente del Reglamento (vid. artículo 208.II RRC).

En cuanto a los apellidos con elemento extranjero, la norma del primer párrafo del artículo 56 del Anteproyecto es prácticamente una traslación de la del artículo 199 RRC, con el añadido de que los apellidos que el interesado pretenda conservar no podrán resultar contrarios al orden público internacional. Como novedad, se incluye un párrafo relativo a los supuestos de ciudadanos españoles que tengan igualmente la nacionalidad de otro Estado de la Unión Europea, para dar virtualidad a los cambios de apellidos realizados de conformidad con las reglas relativas a la determinación de apellidos aplicables en este último Estado, salvo cuando dicho cambio sea contrario al orden público español o se apoye en una resolución judicial que no ha sido reconocida en España. Cuál sea ese “orden público español” en materia de cambio de apellidos no es del todo claro. Habrá que estar particularmente a las que el artículo 57 del Anteproyecto llama “reglas comunes al cambio de nombre y apellidos” –con dudosa corrección, por cierto, ya que algunas de esas reglas sólo se aplican al cambio de apellidos–. Así, cuando se dice que no se podrá practicar un cambio de apellidos que perjudique a



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

terceros, que la inscripción del cambio en el Registro Civil tendrá carácter constitutivo, que el cambio de apellidos deberá alcanzar a todas las personas sujetas a la patria potestad y a los demás descendientes que expresamente lo consientan, o que será necesaria la audiencia del menor que haya cumplido 12 años en todo procedimiento que implique la alteración de sus apellidos. Así las cosas, el reconocimiento de efectos del cambio de apellidos de los españoles, nacionales a la vez de otros Estados miembros de la Unión Europea, que hayan efectuado ese cambio conforme a su respectiva ley nacional, es menos rotundo de lo que pudiera parecer.

El último artículo del Capítulo que venimos comentando se refiere a la filiación. El precepto va mucho más allá de lo que hasta ahora viene haciendo el artículo 49 LRC, que sería su correspondiente. Dicho en breve: el Anteproyecto planea agregar una nueva forma de determinación de la filiación mediante reconocimiento, por la vía de admitir que dicho reconocimiento se preste a través de la declaración incorporada al formulario oficial previsto para practicar la inscripción de nacimiento. Así lo dispone el artículo 58.1º *in fine*, que contrapone y añade esta clase de reconocimiento al que ya puede prestarse “en las formas previstas en el artículo 120.1º del Código civil”, a saber, reconocimiento ante el Encargado del Registro Civil, en testamento o en otro documento público. **Parece asistemático incorporar en la LRC un nuevo modo de manifestación de ese reconocimiento, pues la determinación de la filiación es materia residenciada en el Código civil, y es en este cuerpo legal donde corresponde plasmar una novedad de esta naturaleza.**

La principal característica de esta nueva forma de reconocimiento que se proyecta incorporar a nuestro ordenamiento, es que ya no se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

presta ante el Encargado del Registro Civil, ni tampoco ante ningún fedatario o funcionario público, sino que se canaliza a través de la propia declaración que sirve para que se practique la inscripción de nacimiento. **El inconveniente de la fórmula proyectada es que, además de convertir en declaración de voluntad lo que no pasa de ser una mera declaración de conocimiento, coloca a los hospitales, clínicas y centros sanitarios donde se haya producido el alumbramiento en la tesitura de llevar a cabo un control de la identidad de los declarantes**, pues según se desprende del artículo 46 del Anteproyecto, los centros deben llevar a cabo una comunicación telemática del formulario oficial de declaración una vez cumplimentado y firmado por los padres, quienes deberán acreditar su identidad por los medios admitidos en derecho. Lo confirma la Memoria Justificativa, cuando señala que “[D]icha forma de reconocimiento *con las debidas garantías de verificación de identidad de los progenitores*, facilitará la práctica de la inscripción a través de los centros sanitarios en los que se haya producido el nacimiento, redundando en beneficio de los ciudadanos”. En otras palabras, **se prevé asignar a los responsables de estos centros sanitarios una tarea de comprobación de la identidad de los declarantes que sólo a los Encargados del Registro Civil compete**. Por aquí se llega sin duda a la facilitación de la inscripción, que tanto la Memoria como la Exposición de Motivos conectan con el intento de lograr la plena equiparación de trato entre los hijos matrimoniales y los no matrimoniales, en un afán de superar el salto que vendría dado por la presunción de paternidad que opera en el ámbito de la filiación matrimonial. Lo que sucede es que ello se lograría a costa de sacrificar la seguridad registral, al dejar en manos de personas legas ajenas a la estructura del Registro Civil, como son los responsables de los centros sanitarios, la función de verificar la identidad de los firmantes



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a los efectos de dar cauce al reconocimiento incorporado al formulario oficial de declaración de nacimiento.

Por otro lado y aunque la Memoria Justificativa insista en que “el reconocimiento en formulario oficial afectará tanto a hijos matrimoniales como no matrimoniales”, no es seguro que esa nueva vía de reconocimiento permita salvar las diferencias de trato entre la filiación matrimonial y la no matrimonial, en tanto sigan rigiendo la presunción de paternidad del marido de la madre (artículo 116 CC) y la necesidad de reconocimiento circunscrita al padre no matrimonial (artículo 120.1º CC). Una cosa es procurar a este último una vía más sencilla de canalización de ese reconocimiento, y otra imponer indirectamente al padre casado el deber de realizar un reconocimiento, sin suprimir la presunción de paternidad del artículo 116 CC y sin extender a la matrimonial todas las fórmulas de determinación de la filiación no matrimonial. En fin, debe notarse que en todo caso no puede darse valor de reconocimiento a efectos de filiación a toda “declaración formulada en documento oficial conforme a lo dispuesto en la presente Ley”, dado que la declaración en cuestión, dirigida a practicar la inscripción de nacimiento, puede haber sido efectuada por muy diversas personas, como atestigua el listado del artículo 45 del Anteproyecto, relativo a los obligados a promover la inscripción de nacimiento. **Debería pues especificarse al menos, en el artículo 58.2.1º, que esa declaración tendrá valor como reconocimiento a efectos de determinar la filiación del nacido únicamente cuando haya sido efectuada por el padre o la madre.**

Una novedad importante del Anteproyecto en materia de filiación, es que elimina la posibilidad de que en la inscripción de nacimiento no conste la filiación materna como consecuencia de haberse negado la madre a que sus datos tengan reflejo en el parte facultativo del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

alumbramiento. Es ésta una posibilidad que admitía el artículo 47.I LRC, al decir que “en la inscripción de nacimiento constará la filiación materna siempre que en ella coincida la declaración y el parte o comprobación reglamentaria”, precepto que en su desarrollo reglamentario había dado lugar a que se previera que “el parte o declaración de los profesionales y personal de establecimientos sanitarios que tengan obligación de guardar secreto no se referirá a la madre contra su voluntad” (artículo 167.I RRC). La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de 21.9.1999 había declarado la inconstitucionalidad sobrevenida de esos preceptos, que permitían la ocultación de la identidad de la madre biológica por su propia decisión, por entender que pugnaban con el principio de igualdad y con el de libre investigación de la paternidad. La Memoria Justificativa señala que el proyectado artículo 58.1 es consecuencia de la doctrina que emana de dicho fallo. En el precepto en cuestión, efectivamente, se da a entender que no cabe la posibilidad de que en el parte facultativo se deje de hacer constar la identidad de la madre por su propia voluntad, o que haya una discordancia entre la declaración y el parte en este punto.

Por lo demás, el artículo 58 contempla en su apartado 2º el cauce de inscripción de la filiación mediante expediente tramitado ante el Encargado del Registro Civil. Se recogen en él los supuestos –ya previstos en la actual legislación– de (i) escrito indubitado del progenitor reconociendo la filiación; (ii) posesión pública, continua y pacífica del estado de hijo; y (iii) prueba cumplida del parto e identidad del hijo para la filiación materna. Se prevé asimismo que el Encargado del Registro Civil dé traslado al Ministerio Fiscal y a los interesados, aunque –a diferencia de la regulación vigente– no se dice expresamente que podrá formularse oposición, ni tampoco se prevén las consecuencias de que dicha oposición se produzca. Quizás fuese oportuno hacer estas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

puntualizaciones en la propia Ley, en lugar de dejarlas para un ulterior desarrollo reglamentario.

## 2. INSCRIPCIONES RELATIVAS AL MATRIMONIO.

Los artículos 59 a 61 del Anteproyecto se refieren a las inscripciones relativas al matrimonio, a saber la de matrimonio *stricto sensu*, la del régimen económico del matrimonio, y la de separación, nulidad y divorcio. Sin duda, la principal innovación que se persigue en esta área es la de atribuir a los Alcaldes, y a los concejales por delegación, la competencia no sólo para celebrar matrimonios, como viene sucediendo en la actualidad, sino también para autorizarlos y por consiguiente para instruir el expediente matrimonial previo. Al respecto, el artículo 59.1 del Anteproyecto establece: “[A]utorizarán y celebrarán matrimonios en forma civil los Alcaldes o concejales en quienes éstos [debería decir aquéllos] deleguen”. Esta doble atribución tiene además la característica de ser en exclusiva, lo que significa que los Encargados del Registro Civil dejarán de ostentar la facultad tanto de autorizar como de celebrar matrimonios. Por ello, el segundo apartado de la disposición final segunda del Anteproyecto dispone que “las referencias que se encuentren en cualquier norma al Juez, Alcalde o funcionario que haga sus veces competentes para autorizar el matrimonio, deben entenderse referidas al Alcalde o Concejale en quien éste delegue”. **El propósito está en la línea no ya de desjudicializar el Registro Civil, sino de residenciar las funciones que sólo al Encargado del Registro Civil pueden corresponder en otros sujetos o autoridades que ninguna relación, ni orgánica ni funcional, guardan con el Registro Civil.** Lo hemos visto *supra* con los hospitales, clínicas y centros sanitarios en relación con la inscripción de nacimiento, y lo observamos ahora, aún con mayor alcance, en sede de inscripción de matrimonio. La reforma es



en este punto cuestionable, porque no cabe pensar que las alcaldías, sobre todo las que se corresponden con municipios pequeños, van a disponer de los medios humanos y técnicos adecuados para asumir con solvencia la llevanza de los expedientes matrimoniales. **Cierto que en el régimen presente los jueces de paz son competentes para instruir los expedientes previos al matrimonio (artículo 239 RRC), pero debe recordarse que dicha labor la realizan “bajo la dirección del Encargado y por delegación de éste”, cautela que quizás sería bueno que el Anteproyecto mantuviese. Adicionalmente, dadas las garantías que comporta la actuación del Ministerio Fiscal, se considera adecuado contemplar la expresa intervención del Ministerio Público en este tipo de expedientes.**

Sea como fuere, puestos a asignar a los Alcaldes esta función, los términos empleados en la Exposición de Motivos (“La instrucción del expediente matrimonial y la celebración del matrimonio compete a los Alcaldes, los cuales deberán remitir de oficio la documentación prescriptiva al Registro Civil”) resultan más claros, y por ello preferibles, que los del articulado (en el que, más lacónicamente, se dice que los Alcaldes *autorizarán* el matrimonio, y que éstos o el Concejál en quien deleguen *verificarán los requisitos de capacidad*). **El prelegislador debería pues hacer un esfuerzo de claridad en este sentido, no estando de más que en la Memoria Justificativa, o mejor en la Exposición de Motivos, se expresaran las razones que conducen a atribuir a los Alcaldes la competencia exclusiva tanto para instruir los expedientes matrimoniales previos como para celebrar los matrimonios.** Tan poco consciente parece el prelegislador de las nuevas competencias que ha decidido asignar a los Alcaldes, que al abordar el régimen de recursos no ha previsto la posibilidad de recurrir ante la DGRN las decisiones adoptadas por aquéllos, y sí solo las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

adoptadas por los Encargados de las distintas clases de Oficinas del Registro Civil (artículo 85). Es claro que si se desea conferir a otros sujetos algunas competencias relativas a la instrucción de ciertos expedientes registrales, debería contemplarse en paralelo la posibilidad de que sus decisiones sean asimismo objeto del recurso correspondiente. En este sentido, **sería menester que en las restantes fases de tramitación del Anteproyecto, el artículo 85 fuera enmendado para que pasara a incluir también la posibilidad de recurrir las decisiones adoptadas por los Alcaldes con motivo de la autorización de los matrimonios.**

En otro orden de cosas, no parece atinado disponer que la inscripción de matrimonio, además del acto del mismo y de la fecha y lugar en que se contrae, hace fe “de la identidad de los contrayentes”. Naturalmente, la identidad de los contrayentes deberá ser comprobada y será un dato más de los que consten en la inscripción de matrimonio, pero realmente esta inscripción no da fe como tal de dicha identidad, sino del matrimonio contraído por esas personas, de cuya identidad dará fe su respectiva inscripción de nacimiento. El modelo a seguir sería el del artículo 62.1 del Anteproyecto, que al regular la inscripción de defunción dice que ésta hace fe de la muerte de una persona y de la fecha, hora y lugar en que se produce, agregando a renglón seguido que “[E]n la inscripción debe figurar asimismo la identidad del fallecido”.

Por lo que se refiere a la inscripción del régimen económico matrimonial, legal o pactado, que rija el matrimonio, junto con los pactos, resoluciones judiciales y demás hechos que puedan afectar al mismo, el Anteproyecto convierte en asiento de inscripción lo que hasta ahora venía constituyendo una simple indicación marginal a la inscripción de matrimonio. Se trata de una consecuencia de la simplificación del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

régimen de asientos registrales, que conllevará de hecho la eliminación de algunos de ellos, como las indicaciones, que hasta ahora se venían utilizando para hacer constar el régimen económico matrimonial y la autotutela. El Anteproyecto aprovecha para actualizar la obsoleta remisión que aún consta en el artículo 77 LRC al artículo 1322 CC, la cual debe establecerse efectivamente al artículo 1333 CC, que es al que fue a parar el contenido que tenía aquél antes de la reforma que sufrió el Código civil con motivo de la Ley 11/1981, de 13 de mayo.

En materia de inscripción de las resoluciones de separación, divorcio o nulidad, la principal novedad, en línea con la nueva naturaleza electrónica del Registro Civil, radica en que el testimonio que el secretario judicial del juzgado o tribunal que haya dictado la resolución firme sobre alguno de esos extremos, deberá ser remitido por vía telemática a la Oficina del Registro Civil, la cual procederá de forma inmediata a practicar la inscripción. Se contempla la posibilidad de que las resoluciones no firmes dictadas en esta materia sean objeto de anotación. Cabe apuntar la oportunidad, que el Anteproyecto no prevé (pero sí lo hace el actual artículo 263.II RRC), de que en la inscripción de las sentencias de nulidad se exprese la cancelación de la inscripción de matrimonio, pues no en vano sería un caso de ineficacia del acto que motivó dicha inscripción, lo que concuerda con uno de los supuestos de cancelación de asientos que aparecen recogidos en el artículo 93 del Anteproyecto.

### 3. INSCRIPCIÓN DE LA DEFUNCIÓN.

La inscripción de defunción se regula en los artículos 62 a 67 como reverso de la de nacimiento. Al igual que para la práctica de ésta, se requerirá que exista una declaración documentada en formulario



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

oficial, a la cual deberá acompañarse un certificado médico, en este caso de defunción. Se prevé asimismo un elenco de personas obligadas a promover la inscripción de defunción y se dispone un mecanismo de comunicación telemática de la defunción desde hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios a la Oficina del Registro Civil, previéndose también la posibilidad de que la inscripción se produzca como consecuencia de la declaración de otras personas cuando el deceso haya tenido lugar fuera de un centro sanitario. En fin, la inscripción de defunción (en los artículos 62.4 y 63 el Anteproyecto se refiere a ella, equívocamente, como la “inscripción de fallecimiento”) cerrará el registro individual, sin que el mismo CPC pueda volver a ser asignado a otra persona.

La regulación que en el Anteproyecto se hace de la inscripción de defunción debe considerarse algo más acabada que la de la inscripción de nacimiento. Así, se explicita que la dirección de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios no sólo debe comunicar a la Oficina del Registro Civil las defunciones que hayan tenido lugar en su centro sanitario, remitiendo por conducto electrónico el formulario oficial debidamente cumplimentado, sino que también deben acompañar a esa comunicación el certificado médico de defunción (vid. último inciso del artículo 64, que no tiene su correlato en el artículo 46.1). Por otro lado, para cuando la defunción se haya producido fuera de centro sanitario, se señala expresamente que la comunicación por parte de los obligados a promover la inscripción podrá efectuarse tanto presencialmente en la Oficina del Registro Civil, como por medios electrónicos “si el obligado dispone de firma electrónica” (artículo 65.3 *in fine*). Una salvedad de este tipo se echa en falta en el artículo 47.3, al objeto de mantener coherencia con lo preceptuado en el artículo 43, que admite tanto la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

presentación presencial como la remisión telemática para la comunicación de cualesquiera hechos y actos al Registro Civil.

Lo anterior no empece para que también puedan encontrarse algunos aspectos mejorables en este Capítulo. Por ejemplo, entre las personas obligadas a promover la inscripción se menciona de forma genérica a “los parientes del difunto o persona a quien éstos autoricen”, siendo obvio que una obligación de esta naturaleza no puede pesar sobre todos los parientes del difunto, sino a lo sumo sobre los más cercanos, y más en particular sobre aquéllos que vinieren conviviendo con aquél. También es discutible que “cualquier persona que tenga conocimiento cierto de la muerte” deba promover la inscripción de defunción, siendo más ajustado que esa persona deba poner el hecho de la muerte en conocimiento de *la autoridad que corresponda*, la cual, como dice el apartado 4 del artículo 63 del Anteproyecto, ya estará obligada a promover la citada inscripción. En segundo lugar, cabe preguntarse por la necesidad de subrayar de manera tan rotunda en el artículo 66 que “en ningún caso podrá efectuarse la inscripción de defunción sin que se haya presentado ante el Registro Civil el certificado médico de defunción”, por cuanto el artículo 62.2, tras indicar ya que la declaración deberá acompañarse del certificado médico de defunción, admite que éste pueda no existir, o resultar incompleto, en cuyo caso el Encargado del Registro Civil está facultado para complementar la documentación o hacerse asesorar del facultativo correspondiente a fin de que emita dictamen sobre el hecho de la muerte. Por último, se echa en falta que, a diferencia de la regulación actual (artículo 83.I LRC), no se indique la necesidad de aguardar un cierto plazo desde el momento de la muerte para poder llevar a cabo la inhumación o incineración del cadáver, limitándose a establecer el artículo 62.3 del Anteproyecto que el Encargado del Registro Civil, o el oficial habilitado o delegado,



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

expedirá la licencia para el entierro o la incineración a la vista de la comprobación médica de la defunción y una vez practicada la inscripción.

#### 4. OTRAS INSCRIPCIONES.

El Capítulo Cuarto de este Título reúne un conjunto heterogéneo de inscripciones a las que no se ha otorgado la suficiente autonomía, ni siquiera mediante la división del Capítulo en secciones, lo que tal vez no estuviese de más, a fin de organizar mejor su contenido.

La primera de estas “otras inscripciones” es la de la nacionalidad y la vecindad civil, a la que se dedican sólo dos artículos (los números 68 y 69), dibujando un régimen legal bastante más escueto que el que actualmente se dispensa a esta materia en la LRC. La principal novedad es que se permite al interesado, por sí o por su representante legal, para que se practique la mención de la nacionalidad en los supuestos de atribución originaria de la nacionalidad española (artículo 68.1), si bien el precepto no especifica dónde o cómo se practicará dicha mención. Es en la Memoria Justificativa donde se señala que esa constancia de la nacionalidad se efectuará “como mención de identidad en su inscripción de nacimiento”, puntualización que debería trasladarse al articulado [por cierto que en la Memoria se hace referencia también a la vecindad, de la cual sin embargo nada dice el artículo 68.1]. Ahora bien, puesto que de una mención de identidad se trata, **resultaría más apropiado contemplar la posibilidad de solicitar esa constancia de la nacionalidad de origen en el artículo 49, esto es, allí donde se regula la inscripción de nacimiento y su contenido, pues a la postre es en esta inscripción donde dicha mención va a quedar incorporada.** Nótese de paso cómo el concepto de “identidad de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

persona” se ve de súbito ampliado al constatar que la nacionalidad de origen puede constituir un dato relativo a la misma.

Así las cosas, la auténtica inscripción de la nacionalidad se debe conectar única y exclusivamente, con los casos de adquisición derivativa de la misma, en los que la inscripción, como señala el apartado 2 del artículo 68, tiene carácter constitutivo. Algún problema puede suscitar la salvedad que se contiene en el párrafo segundo de este artículo 68.2, conforme a la cual, “[N]o podrá inscribirse la nacionalidad española adquirida por cualquiera de las vías que reconoce el ordenamiento jurídico si no se ha efectuado la inscripción previa de nacimiento”. Ciertamente, sabemos que la inscripción de nacimiento es la que inaugura el registro individual de cada persona y la que asigna un código de ciudadanía (artículo 44.3), sin embargo para las personas cuyo nacimiento no conste inscrito en el Registro Civil español y que sobrevenidamente adquieren la nacionalidad española, es obvio que no puede procederse a la inscripción de nacimiento conforme a lo estatuido en los artículos 44 y siguientes del Anteproyecto. Más bien sucederá que el interesado, en el expediente que haya dado lugar a la adquisición derivativa de la nacionalidad habrá manifestado, entre otros, los datos relativos a su nacimiento e identidad, lo que permitirá abrirle un registro individual y concederle un CPC como si se tratase de un ciudadano inscrito en el Registro Civil español desde su nacimiento. Así las cosas, en lugar de señalar que la inscripción de nacionalidad adquirida por vía derivativa deberá ir precedida por la inscripción de nacimiento, sería más acertado disponer que en esos casos las menciones o datos que deben constar en la inscripción de nacimiento aparecerán recogidas en la inscripción de nacionalidad, la cual abrirá el registro individual del interesado y permitirá otorgarle el CPC. De hecho, como señalamos *supra*, el propio prelegislador debió de tener en mente un escenario de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

este tipo cuando redactó el artículo 5.2, de conformidad con el cual “[E]l registro individual se abrirá con la inscripción de nacimiento o con el primer asiento que se practique”.

Por lo que se refiere a la inscripción registral de la emancipación y del beneficio de la mayor edad, o “habilitación de edad”, el Anteproyecto sigue en líneas generales una pauta continuista con la regulación actual, plasmada en los artículos 176 RRC. La única novedad consiste en admitir –en línea de lo que venía reclamando cierta doctrina– la constancia registral de la emancipación tácita o por vida independiente, la cual se inscribirá mediante la acreditación documental de la situación de independencia y el consentimiento de quienes ejercen la patria potestad.

Tampoco se detectan novedades de fondo en el tratamiento del acceso al Registro de la patria potestad y de sus modificaciones. En la regulación actual, como se sabe, no se contempla la posibilidad de inscribir la patria potestad en la Sección de Tutelas y Representaciones Legales, pero sí se viene admitiendo la inscripción de los hechos que afecten a la patria potestad (v. gr. restricción, extinción, recuperación, prórroga) en la Sección Primera (artículo 180 RRC). El artículo 71 del Anteproyecto prevé igualmente la posibilidad de inscribir la extinción, privación, suspensión, prórroga y rehabilitación de la patria potestad, así como las resoluciones judiciales que afecten a la titularidad y ejercicio de la misma. Se aprecia una decantación por el empleo de la expresión “relaciones paterno-filiales”, tanto en el primer párrafo del artículo 71.1 como en el apartado 9º del artículo 4. En la Memoria Justificativa se razona que esa expresión es preferible a la de “patria potestad”, dado que la etimología de ésta, que hace alusión al poder del padre, no permite resaltar la función que ejercen los padres en beneficio de sus



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

hijos menores de edad. Esta explicación pasa por alto la proclamación del artículo 154 CC, a propósito de que “la patria potestad se ejercerá siempre en beneficio de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a su integridad física y psicológica”. En cualquier caso, la expresión “patria potestad” no se ha erradicado por completo del Anteproyecto (vid. artículo 71.1.II y 2), indicándose en la Memoria que ello se explica “por ser habitual su utilización en el ámbito jurídico”. Nótese que los hechos que afecten a las relaciones paterno-filiales se inscribirán en el registro individual de la persona sujeta a patria potestad. No hay prevista por tanto una constancia de las relaciones paterno-filiales o de la patria potestad ejercida sobre hijos menores en el registro individual del respectivo progenitor. Este factor tiene su relevancia, como luego veremos, de cara a la publicidad formal de la existencia de hijos menores bajo la patria potestad de un ciudadano.

También pasan a tener un tratamiento específico las inscripciones relativas a las modificaciones judiciales de la capacidad de obrar, que hasta ahora vienen constando al margen de la correspondiente inscripción de nacimiento (artículo 46 LRC). Otro tanto sucede con las declaraciones de ausencia y fallecimiento. Todas ellas, como los cargos tutelares que en su caso vayan asociados a las mismas, se harán constar en el registro individual del incapacitado mediante la inscripción de la declaración judicial correspondiente (vid. artículos 72.1, 73.1, 74.1 y 78 del Anteproyecto). Cabe anotar que el artículo 72.3, relativo a la inscripción del auto de declaración de concurso, resulta excesivamente escueto. No es ya que, como se hace en el título del artículo, debería especificarse que el mandato de inscripción de los autos de declaración de concurso sólo se refiere a los concursos de personas físicas, sino que sería conveniente que, al igual que para la incapacitación, respecto de la cual se puntualiza que la inscripción expresará la extensión y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

límites de la misma, así como la sujeción del incapacitado a tutela o curatela, se precisara que la inscripción del concurso expresará la intervención o la suspensión de las facultades de administración y disposición del concursado, así como el nombramiento de los administradores concursales, lo que está en consonancia con el artículo 24.1 de la Ley Concursal. Este último extremo, no obstante, estaría cubierto –según se apunta en la Memoria Justificativa– por la previsión del artículo 74.2, que efectivamente permite inscribir “cualquier representación que se otorgue mediante nombramiento especial y comprenda la administración y guarda de un patrimonio”.

El Anteproyecto dedica los artículos 74 a 77 a las inscripciones relacionadas con diversos supuestos especiales de representación legal (v. gr. la del declarado ausente), tutela (como la que asumen *ministerio legis* las entidades públicas competentes sobre menores en situación de desamparo, o la autotutela constituida por el propio interesado en previsión de su futura incapacidad), apoderamientos preventivos (como los que se pueden efectuar igualmente para evitar que el mandato se extinga en caso de incapacidad del mandante), y administración/guarda de patrimonios en virtud de nombramiento especial (v. gr. albaceas testamentarios o administradores de patrimonios protegidos a favor de personas con discapacidad). Debe ponderarse en lo que vale el esfuerzo de recopilar y sistematizar todos estos supuestos en un catálogo que resulta ciertamente exhaustivo e incorpora las últimas novedades en la materia, algunas de las cuales, como la constancia registral de los apoderamientos preventivos, habían sido introducidas muy recientemente en nuestra legislación registral civil (vid. artículo 46 ter LRC fruto de la modificación efectuada por la Ley 1/2009, de 25 de marzo), y otras hace relativamente pocos años, como la constitución y



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

administración de patrimonios protegidos (vid. Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad).

#### 5. INSCRIPCIONES EN CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES.

El artículo 79 del Anteproyecto contempla la hipótesis de que, por circunstancias excepcionales, no fuera posible el acceso directo al Registro Civil de los hechos y actos inscribibles en él. Para tal caso se dispone que los funcionarios o autoridades a que corresponda levanten acta de tales hechos o actos –el precepto lo circunscribe al nacimiento, matrimonio o defunción–, con los requisitos del asiento de que se trate. Esa acta se considerará título suficiente para proceder a la ulterior inscripción del hecho o acto con independencia del tiempo transcurrido, y por tanto sin necesidad de incoar un expediente de inscripción fuera de plazo. Respecto de esta previsión, que es trasunto de la que actualmente contempla el artículo 19 LRC, aunque con menor grado de detalle, cabe apuntar que **desde el punto de vista sistemático quizás tendría mejor ubicación en el Capítulo Cuarto del Título VII, que se refiere a las inscripciones fuera de plazo (pasando a denominarse el Capítulo “Inscripciones en circunstancias excepcionales y fuera de plazo”)**, o bien en el Capítulo Primero del Título IV (“Títulos que acceden al Registro Civil”), puesto que el modo de acceso de los hechos y actos inscribibles en el caso descrito acaecería por conducto del acta levantada *ad hoc* a causa de las circunstancias excepcionales.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

## **i) Publicidad del Registro Civil.**

### 1. INSTRUMENTOS DE PUBLICIDAD REGISTRAL.

El régimen de publicidad se articula en torno a dos instrumentos: de un lado la certificación, y de otro el acceso directo por parte de las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones (artículo 80.1). A pesar de que en la Exposición de Motivos sólo se hace referencia a la certificación electrónica, lo cierto es que en el articulado se comprueba que ésta es sólo una de las dos modalidades posibles, lo cual puede parecer chocante en un Registro que tiene como elemento definitorio el ser de carácter electrónico, y en el que los datos son objeto de tratamiento automatizado (artículo 3). Frente a esta caracterización tan rotunda, resulta por contraste demasiado tibio que el artículo 81.2 diga que “*también* se podrán obtener certificaciones por medios electrónicos”. Conforme al nuevo paradigma, que se ve reflejado en la configuración del derecho “a obtener certificaciones electrónicas” como uno de los “derechos de las personas ante el Registro Civil” (artículo 11.d/ del Anteproyecto), se esperaría que la Ley previera como supuesto estándar la obtención de certificaciones por medios electrónicos, y que por consiguiente el precepto en cuestión dijera que “*también* se podrán obtener certificaciones por medios *no electrónicos*”.

Sea como fuere, la clave no radica tanto en la posibilidad de obtener certificaciones por uno u otro medio, como en la posibilidad de no tener siquiera la necesidad de obtener una de ellas, debido a que el principal medio de publicidad formal del Registro Civil pasa a ser el acceso directo a los datos por parte de las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, los cuales sólo podrán exigir a los ciudadanos la presentación de certificaciones cuando



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

justifiquen la imposibilidad de obtener los datos por otros medios (artículo 80.2). A pesar del énfasis que la Memoria Justificativa pone en el carácter innovador de esta medida, que se reitera en el artículo 8.2 del Anteproyecto, lo cierto es que la novedad es sólo relativa, pues el artículo del actual 19 RRC ya prevé que las autoridades y funcionarios, cuando lo exijan los asuntos de su respectiva función y con indicación de los mismos, puedan conocer, por examen directo, certificación o nota simple informativa, el contenido de cualquier asiento o documento del Registro, salvo los datos de especial protección del artículo 21 RRC y el libro de los matrimonios secretos. El principal avance que en este punto traerá consigo la norma proyectada es que el acceso a los datos del Registro por parte de las Administraciones y funcionarios públicos se efectuará por medios electrónicos, con las prescripciones técnicas que se establecerán reglamentariamente (artículo 8.2). Antecedente de esta previsión sería el artículo 6.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, conforme al cual, en relación con la utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, los ciudadanos tienen derecho “a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información”, con las debidas cautelas tratándose de datos de carácter personal, cautelas que también se señalan en el Anteproyecto sometido a informe como en seguida vamos a ver. Esto significa que en la mayoría de las ocasiones en las que una Administración necesite recabar el dato de un ciudadano que obre en su correspondiente registro individual, podrá llevar a cabo un acceso directo al Registro Civil para la obtención del mismo, sin necesidad de que el dato sea acreditado por el propio interesado a través de la oportuna certificación. **Sería deseable, eso sí, que el Anteproyecto avanzase un poco más en la concreción de los medios o canales a través de los cuales podrá articularse**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**este acceso a los datos del Registro por parte de las Administraciones y funcionarios públicos, en lugar de dejar completamente esos aspectos al ulterior desarrollo reglamentario, y en particular se echa en falta una mayor precisión acerca de cuándo podrá entenderse que un funcionario público está obrando en el ejercicio de sus funciones y por consiguiente está legitimado para solicitar dicho acceso.**

Ningún vestigio queda en el Anteproyecto de la tradicional forma de publicidad consistente en la manifestación y examen de los libros registrales, previa autorización del Juez encargado. En la Memoria Justificativa se razona que ello es debido a la desaparición de los propios libros y a la configuración del Registro como una base de datos automatizada, lo que convertiría en ineficaz esa forma de acceso a su contenido. Sin embargo, las bases de datos electrónicas son también susceptibles de acceder a su contenido mediante consultas directas, de un modo tanto o más intenso como puedan serlo los actuales libros registrales. De hecho, como acabamos de ver, el propio Anteproyecto no duda en contemplar la fórmula del acceso a los datos registrales por parte de las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias, como una de las dos vías de publicidad formal. **No se ve la razón por la que no podría arbitrarse un mecanismo similar de acceso o examen de los datos del Registro distinto de la certificación, mediante la consulta *in situ* de la base de datos del Registro a través de terminales ubicados en las propias dependencias de las Oficinas registrales, o incluso mediante la consulta telemática en un formato distinto del que corresponda a las certificaciones electrónicas.**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Las certificaciones, como ocurre en la legislación vigente, podrán ser literales, en extracto o negativas, estas últimas si no constare ningún asiento en relación con el dato o datos solicitados. Mientras que las literales comprenderán la totalidad de los asientos que consten en el Registro Civil, a excepción de los datos sometidos a régimen restringido de publicidad a los que en seguida nos referiremos, las certificaciones en extracto contendrán una serie de datos, que se enumeran en el artículo 82.3. Según la Memoria Justificativa tales datos constituyen un contenido mínimo de este tipo de certificaciones, pudiendo solicitar el interesado que contengan cualesquiera otros datos que figuren en el registro individual. No obstante, **no es esto lo que se desprende del articulado, que debería ser enmendado si realmente se desea que las certificaciones en extracto puedan contener más datos aparte de los singularmente enumerados.**

Con todo, lo más reseñable de la enumeración de datos que deberán contener las certificaciones en extracto, es que algunos de los incluidos en ella no consta que deban ser inscritos en el registro individual de cada ciudadano, lo que obviamente resulta esencial para después poder emitir certificación de los mismos. En concreto, esto sucede con el DNI o NIE del interesado (letra c/ del artículo 82.3) así como con los descendientes hasta el primer grado (letra h/ del mismo). Llama la atención sobre todo el descuido relativo a este segundo dato, pues en la Memoria Justificativa se hace gran hincapié en que la norma proyectada viene a suplir la omisión del actual sistema en lo tocante a la constancia y publicidad registral “de la filiación en línea descendente”. Según la Memoria, “la vigente regulación del Registro Civil sólo permite acreditar quienes son los padres del inscrito, pero no permite conocer si dicho inscrito ha tenido hijos o no, dejando así un vacío en el estado civil de las personas incompatible con las garantías que el Estado debe



ofrecer no sólo en cuanto al estado civil y posición jurídica de la persona en la sociedad de quien ha tenido descendencia, sino también en cuanto a la protección de menores y al cumplimiento de obligaciones de los padres con sus hijos menores de edad”. Uno esperaría que, en línea con esta reflexión, el prelegislador hubiese dispuesto el acceso al registro individual de cada ciudadano del dato de su descendencia, al menos durante el tiempo en que ésta está llamada a permanecer bajo su patria potestad. Sin embargo, **si se repasan los artículos de la Ley destinados a la inscripción de los hechos o actos que, como el nacimiento/filiación o las relaciones paterno-filiales, podrían tener relación con la constancia de la descendencia, se descubre que tales hechos o actos deberán constar en el registro individual del hijo nacido y sometido a patria potestad, mas no en el registro individual de su progenitor o progenitores** (vid. artículos 49, 58 y 71). El diseño de registro individual único de cada ciudadano y la consiguiente desaparición de las notas marginales e indicaciones no hacen sino abundar en lo dicho. **De esta forma, no habrá manera de certificar el dato de la descendencia hasta el primer grado a pesar de lo previsto en el artículo 82.3.h) del Anteproyecto.**

Pero lo dicho en la Memoria Justificativa a propósito de la materia que ahora nos ocupa es todavía inexacto por otra razón, y es que en el sistema actual sí que es posible acreditar si determinado sujeto inscrito ha tenido hijos o no, de donde no se aprecia tal vacío en el estado civil de las personas ni las consecuencias que de ello se derivan según la Memoria. El mecanismo para lograr esa acreditación no es otro que el Libro de Familia, que viene a ser un medio continuado de certificación de determinados datos, entre ellos el de los hijos menores hallados bajo la patria potestad del titular o titulares. Para poder lograr ese efecto se prevé que se vayan asentando en el mismo, entre otros extremos, “el



nacimiento de los hijos comunes y de los adoptados conjuntamente por ambos progenitores” (artículo 36 RRC). El sistema de nuestra actual LRC, en tanto prevé la interconexión entre los asientos practicados en los distintos libros del Registro, propicia la emisión de una certificación múltiple que compendie datos asentados en secciones diversas. Frente a ello, un sistema basado en el registro individual único de cada ciudadano necesita indicar con total exactitud los datos que ingresarán en el mismo, pues éstos serán los que sean ulteriormente susceptibles de certificación. El prelegislador parece haber sido consciente de ello cuando en la Memoria Justificativa basa la supresión del Libro de Familia –prevista efectivamente en la disposición transitoria tercera– en “que la existencia de un registro individual que sustituye la antigua división por secciones y que contiene todos los datos y circunstancias relevantes del estado civil de las personas hace innecesaria su configuración independiente”. **El problema, como decimos, es que el articulado del Anteproyecto no prevé con la suficiente exhaustividad y precisión la constancia registral de todos esos datos y circunstancias a que la Memoria alude, y en particular no lo hace con la descendencia hasta el primer grado. Para resolver este vacío, cabe sugerir un remedio relativamente sencillo de implementar. Puesto que en definitiva de lo que se trata es de dar publicidad al dato de si determinado ciudadano tiene o no hijos menores sujetos a patria potestad, bastaría con agregar un inciso al final del artículo 71.1.I del Anteproyecto, en virtud del cual “los hechos que afecten a las relaciones paterno-filiales se inscribirán en el registro individual de la persona sujeta a patria potestad y en el registro individual de su progenitor o progenitores”.** Otra alternativa sería prever que una vez extendida la inscripción de nacimiento de una persona respecto de la cual conste la filiación, se



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

inscriba también esa relación de filiación en el registro individual del padre y/o de la madre.

## 2. DATOS SOMETIDOS A RÉGIMEN DE PROTECCIÓN ESPECIAL.

Los artículos 83 y 84 del Anteproyecto contienen el régimen especial de publicidad al que se someten determinados datos que por su sensibilidad son merecedores de una singular protección. Como ya sabemos, debe partirse del principio de que el Registro Civil es público (artículo 15). Esto significa que los ciudadanos tienen libre acceso a los datos que figuren en su registro personal (vid. artículos 11.c/ y 15.1), y que pueden incluso obtener certificaciones de datos que se refieran a otras personas, siempre que acrediten un interés legítimo (artículo 15.3). También significa que las Administraciones y funcionarios públicos, en el desempeño de sus funciones, podrán acceder a los datos del Registro (artículo 15.2). Ahora bien, ya el propio artículo 15.4 advierte de que los datos especialmente protegidos quedan exceptuados del régimen general de publicidad. Cuáles son esos datos especialmente protegidos y por ende sujetos a un régimen de publicidad restringida, nos lo indica el artículo 83 del Anteproyecto, en una enumeración que a excepción de los datos obrantes en el legajo de abortos, el cual dejará de existir conforme a la regulación proyectada, coincide prácticamente con la que se contiene en el vigente artículo 21 RRC (a saber: filiación adoptiva y desconocida, cambio de apellidos motivado por ser víctima de violencia de género, rectificación del sexo, causas de privación o suspensión de la patria potestad, y documentos archivados en cuanto a esos mismos extremos o incorporados a expedientes con carácter reservado). El régimen especial de publicidad de estos datos, que se dibuja en los artículos 83.2 y 84 del Anteproyecto, viene a simplificar el que en la actualidad contemplan los artículos 21, último párrafo, y 22 RRC. En



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

esencia, a esos datos sólo tendrá acceso el propio inscrito, a quien se asigna un código que le permitirá obtener certificación telemática de los mismos. Para que terceras personas puedan acceder a esos datos, deberán haber sido autorizadas por el inscrito o por sus representantes legales. Fallecido el interesado, el acceso a los datos especialmente protegidos podrá ser autorizado judicialmente, previa acreditación de un interés legítimo y una razón fundada para pedirlo. El interés legítimo se presumirá tratándose del cónyuge, pareja de hecho, y ascendientes o descendientes hasta el segundo grado del fallecido.

#### **j) Régimen de recursos.**

En materia de recursos, el Anteproyecto se atiene a un esquema simple y claro, lo que siempre es de agradecer. Cuestión diferente es que, a fuer de buscar la sencillez, haya quedado algún cabo suelto, que debería atarse en las fases subsiguientes de tramitación del texto sometido a informe. Nos referimos, fundamentalmente, al hecho de que el artículo 85 sólo aluda a los recursos contra las decisiones adoptadas por los Encargados de las distintas clases de Oficinas del Registro Civil, pasando por alto que la competencia para instruir determinados expedientes registrales, como los tramitados con carácter previo a la autorización de un matrimonio, resulta atribuida por el Anteproyecto a los Alcaldes o Concejales en quienes deleguen (artículo 59), lo que aboca a la necesidad de prever que también las decisiones adoptadas por éstos en el ámbito de las competencias que esta Ley les atribuye, serán susceptibles de recurso ante la DGRN.

Abundando en esta misma idea, **tal vez habría sido preferible sacrificar en alguna medida la concisión, a cambio de plasmar en la Ley los principios básicos del procedimiento en fase de alzada ante**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**la DGRN, más allá de los plazos para interponer el recurso y para la resolución del mismo, prácticamente los únicos aspectos a los que el Anteproyecto presta atención.** Señaladamente, se echa en falta una descripción de los sujetos legitimados para interponer el recurso (v. gr. si lo está el Notario autorizante del título, o el Ministerio Fiscal, como prevé en la actualidad el artículo 125 RRC para los recursos en materia de calificación), o de las personas a las que en su caso deberá darse traslado del recurso interpuesto.

Como viene siendo tradicional en nuestro sistema registral, se prevé que las resoluciones y actos de la DGRN pongan fin a la vía administrativa, de tal forma que sólo podrán ser impugnados en sede jurisdiccional. Más en concreto, el Anteproyecto señala a los órganos del orden jurisdiccional civil como los competentes para conocer de estas impugnaciones, a salvo las resoluciones relativas a la adquisición de la nacionalidad por residencia, que por mandato del artículo 22.5 CC están sujetas a revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa. Se acoge así de forma explícita el criterio de que, a pesar de ser la DGRN un Centro Directivo integrado en la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y sometido en su actuación al Derecho administrativo, lleva a cabo lo que se ha dado en llamar «Administración pública del Derecho privado», esto es, un ejercicio de potestades públicas pero encaminado a la garantía o definición de relaciones de Derecho privado, lo que hace que sean los órganos del orden jurisdiccional civil los apropiados para conocer de los recursos frente a sus decisiones (vid. en esta línea la STS, Sala 3ª, de 23 de octubre de 2001). En este punto el Anteproyecto resulta menos ambiguo que la Ley actual, en cuyo artículo 29.I *in fine* (ídem el artículo 362 RRC), tras señalar que frente a las resoluciones de la DGRN no cabe ulterior recurso, se deja “a salvo, *cuando corresponda*, la vía judicial ordinaria”, fórmula que no ha impedido que un cierto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

número de recursos contra resoluciones de la DGRN se haya planteado y ventilado ante los órganos del orden contencioso-administrativo, más en concreto ante las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, en virtud de la regla residual de competencia del artículo 10.1.k/ de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (vid. por ejemplo la STS, Sala 3ª, de 12 de junio de 2007, que desestima el recurso entablado contra la Sentencia de la Sala del TSJ de Cataluña de 16 de octubre de 2003). Debe considerarse un acierto el establecimiento explícito de un control jurisdiccional de las resoluciones emitidas por la DGRN, el cual permite resaltar la función de los juzgados y tribunales como garantes últimos de los derechos individuales, en este caso de los vinculados al estado civil (artículo 117.4 de la CE). Por lo demás, la solución del Anteproyecto es acorde con la prevista en otras leyes sectoriales donde también se regula la actividad de un registro jurídico-privado, aunque en ellas la vía judicial ordinaria se perfile más como un cauce de decisión alternativo que como una instancia de revisión de las decisiones registrales (artículo 66 de la Ley Hipotecaria), o se plantee como una instancia revisora directa de las decisiones del registrador, y no de la DGRN (artículo 145.2 de la Ley de Propiedad Intelectual).

Lo que tal vez sí **sería oportuno es que la Ley proyectada indicase ante qué concreto órgano de la jurisdicción civil serán recurribles las resoluciones de la DGRN.** La naturaleza de los procesos contra las resoluciones que dicte la DGRN en materia de Registro Civil podría aconsejar, para facilitar una respuesta judicial especializada en la materia, que el conocimiento de los mismos sea atribuido en exclusiva a un concreto órgano dentro de la circunscripción territorial de que se trate, o a varios si la carga de trabajo lo justificare. Así, **esa atribución podría realizarse a favor de un Juzgado de**



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**Primera Instancia dentro del partido judicial correspondiente, conociendo de los mismos en segunda instancia una Sección –a su vez especializada– de la Audiencia Provincial. Asimismo, parece conveniente establecer el concreto cauce procedimental para la impugnación de las mencionadas resoluciones. A este respecto, cabe sugerir la introducción de un nuevo Capítulo VI en el Título I del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el que se regule todo lo relacionado con la “oposición a las resoluciones administrativas en materia de Registro Civil”, siguiendo en líneas generales las pautas que dicha Ley maneja en los artículos 779 a 781 LEC para la “oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores”.**

#### **k) Procedimientos de modificación de asientos registrales.**

Bajo la denominación de “procedimientos de modificación de asientos registrales” regula el Anteproyecto los de rectificación y otros de menor alcance dirigidos a completar, corregir, suprimir o reconstruir asientos o datos contenidos en los mismos. El Capítulo Primero de este Título IX, además de enumerar los distintos supuestos en que procederá acudir a un procedimiento de modificación registral, contiene una serie de normas generales comunes a todos estos procedimientos, relativas a la legitimación para promoverlos y la tramitación de los mismos. Destaca la atribución de legitimación tanto al Ministerio Fiscal, como a quienes estuvieran obligados a promover la inscripción del acto o hecho de que se trate, y en general a cualquier persona que tenga interés en los asientos.

Como sucede en la legislación actual, el procedimiento de rectificación es el más importante de todos los que se dirigen a la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

modificación de los asientos del Registro. Aunque se sigue proclamando la necesidad de resolución judicial (no ya “sentencia firme” como requiere el artículo 92 LRC) para poder llevar a cabo la rectificación de los asientos, el Anteproyecto intenta potenciar al máximo la rectificación por medio de procedimiento registral, en la convicción –manifestada en la Memoria Justificativa– de que la mayor parte de las rectificaciones se realizan por esta vía. De esta forma, el artículo 92 compendia hasta seis tipos distintos de rectificaciones que se vienen a corresponder con los casos de rectificación previo expediente gubernativo actualmente regulados en los artículos 93 y 94 LRC (v. gr. menciones equivocadas de identidad, indicación equivocada del sexo, errores que se evidencien por la confrontación con otras inscripciones). De entre todos estos supuestos, merece destacarse el de la mención registral relativa al sexo –y también al nombre– de las personas en los casos de disforia de género, el cual ya venía siendo contemplado en el artículo 93.2º LRC tras la modificación operada por la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.

El artículo 92 del Anteproyecto señala que los errores materiales o de hecho podrán ser rectificadas de oficio por el Encargado del Registro Civil, con apoyo en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin necesidad de expediente gubernativo (como en cambio exige ahora el artículo 95 LRC).

Por lo que se refiere a la cancelación, debe tenerse en cuenta que se trata de un tipo de asiento (artículo 41), y que por tanto es discutible que su tratamiento sea retomado en esta sede como si se tratase de un procedimiento de modificación de asientos registrales. En



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

rigor, si se observa, la cancelación no modifica un asiento preexistente, sino que consiste en un asiento posterior cuya virtualidad es dejar sin eficacia, total o parcial, a un asiento precedente. De hecho, el mantenimiento mismo del asiento de cancelación, en lugar de prever la erradicación del asiento que ha devenido ineficaz –lo que resultaría fácil de implementar en un Registro de naturaleza informatizada–, muestra que el prelegislador no desea prescindir de la mayor seguridad jurídica que proporciona la técnica de la cancelación. Pero, por eso mismo, no debería mezclarse la cancelación con el resto de procedimientos dirigidos a la modificación registral.

En cuanto a la reconstrucción de inscripciones desaparecidas o destruidas, el artículo 94.2 del Anteproyecto tiene la rara virtud de ser más expresivo por su título que por su contenido, ya que en éste se limita a decir que el procedimiento se iniciará de oficio, instruirá y resolverá por el Encargado del Registro Civil, con sujeción a las reglas generales y con audiencia de los interesados en las inscripciones afectadas –extremos todos ellos que aunque no se mencionaran aquí se derivarían de lo que ya prevé con carácter general el artículo 89–, pero sin describir en ningún momento la causa y objeto de ese procedimiento.

Tampoco proporciona el Anteproyecto demasiados detalles sobre la inscripción fuera de plazo, remitiéndose en lo fundamental al futuro desarrollo reglamentario. Sí se desprende del artículo 95.2 que este procedimiento será aplicable a las inscripciones de nacimiento y de defunción, lo que no puede significar otra cosa que ambas inscripciones deben ser practicadas dentro de determinado plazo. Ahora bien, mientras que el plazo en cuestión está señalado para todos los casos posibles en el caso de la inscripción de nacimiento, no sucede lo mismo en el caso de la inscripción de defunción. Según los artículos 46 y 47.1,



la declaración relativa a la primera debe practicarse en las veinticuatro horas siguientes al alumbramiento si éste se comunica telemáticamente desde el mismo establecimiento sanitario, o en el peor de los casos en el plazo de diez días si el alumbramiento no tuvo lugar en un centro médico, o por la razón que fuera no se pudo remitir el documento correspondiente en el plazo de las veinticuatro horas. Sin embargo, para la inscripción de defunción, el artículo 64 establece la obligatoriedad de los centros sanitarios donde haya acaecido el deceso de remitir el formulario oficial cumplimentado, junto con el parte médico, en el plazo de cuatro horas siguientes a la muerte, pero no se señala ningún plazo para promover la inscripción cuando la defunción haya tenido lugar fuera de establecimiento sanitario.

### **I) Normas de Derecho internacional privado.**

Bajo el genérico título de “normas de Derecho internacional privado” se agrupan una serie de preceptos que, en lo fundamental, se refieren a los requisitos que deberán reunir los documentos y certificaciones de origen extranjero para poder tener eficacia en orden a practicar la inscripción o la modificación de asientos en el Registro Civil. En este sentido resulta tal vez exagerado afirmar, como hace la Memoria Justificativa, que “el Título X contiene una regulación completa de cuestiones de Derecho internacional privado”. **El contenido de este Título, por otro lado, habría encontrado perfecto acomodo en el Capítulo Primero del Título IV, relativo a los títulos que acceden al Registro Civil y el control de legalidad.** De hecho, el artículo 27 traza una remisión a los artículos 101 y 102, y el artículo 28 es todo él una norma de remisión a lo dispuesto en el artículo 103. En el sistema vigente las normas relacionadas con esta materia, algunas de las cuales se conservan intactas en el Anteproyecto, se inscriben efectivamente



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

dentro de la regulación de los títulos y de sus requisitos (vid. artículos 80 y siguientes del RRC).

La principal novedad radica en la posibilidad de que las resoluciones judiciales extranjeras sean inscritas tras superar un trámite de reconocimiento incidental ante el Encargado del Registro Civil, alternativo al exequátur. Dicho reconocimiento se somete, como es lógico, a una serie de requisitos que deberá verificar el Encargado, a saber: la regularidad y autenticidad formal del documento, la corrección de la competencia judicial internacional del tribunal de origen, la salvaguarda del derecho de defensa de las partes en el procedimiento que dio origen a la resolución y la no contradicción del orden público español. Si el Encargado deniega la inscripción, el interesado podrá todavía solicitar el exequátur, mientras que si se admite, los posibles afectados, a quienes se deberá informar de ello, podrán solicitar una resolución negativa de exequátur. En tanto la resolución judicial extranjera esté pendiente de exequátur, el interesado podrá pedir la anotación de la misma en los términos del artículo 40.2.5º del Anteproyecto. Por cierto que el artículo 101.1 amplía los términos de ese precepto al permitir también la anotación de las sentencias y demás resoluciones judiciales extranjeras no firmes.

Por lo que hace a los documentos públicos extranjeros no judiciales (artículo 102) y las certificaciones de asientos extendidos en Registros extranjeros (artículo 103), la virtualidad de unos y otras para producir la inscripción de un hecho o acto en el Registro Civil español se somete a una serie de exigencias prácticamente coincidentes en ambos casos: (a) otorgamiento o expedición del documento o certificación por autoridad extranjera competente conforme a la legislación de su Estado; (b) homologación a las españolas de las funciones de la autoridad



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

interviniente en la confección del documento, o de las garantías exigidas para la inscripción en el Registro extranjero; (c) validez del hecho o acto contenido en el documento o certificación conforme al ordenamiento designado por nuestras normas de Derecho internacional privado; (d) no contradicción del orden público español por la inscripción del documento o certificación en cuestión. Se trata de unos requisitos que ya la DGRN ha venido decantando a partir de la regulación contenida en los artículos 81 y 85 RRC (vid. su Resolución de 18 de febrero de 2009).

El artículo 105 del Anteproyecto trata de despejar –a decir de la Memoria Justificativa– las dudas suscitadas en los últimos tiempos sobre la obligación de los Encargados de conocer y aplicar el Derecho extranjero. La premisa de partida es que la falta de acreditación del contenido y vigencia del ordenamiento extranjero será base suficiente para la denegación de la inscripción. Ahora bien, se facilita al interesado dicha acreditación al permitir que se efectúe mediante la aseveración o informe de un Notario o Cónsul español, Diplomático, Cónsul o autoridad competente del país cuya legislación resulte aplicable, pudiendo incluso prescindirse de todos estos medios cuando el Encargado del Registro conociere suficientemente la legislación extranjera de que se trate.

No hay novedades en lo tocante a la traducción y legalización de los documentos extranjeros. Respecto de la primera, para cuando se trate de documentos no redactados en ninguna de las lenguas oficiales españolas, el artículo 100.1 dispone un régimen similar al del artículo 86 RRC, esto es, la necesidad de acompañar traducción o copia suficiente hecha por traductor oficial u otro órgano o funcionario competentes, aunque también podrá prescindirse de la traducción si al Encargado del Registro “le constare el contenido del documento”. En cuanto a la legalización, el artículo 100.2 parte de que los documentos extranjeros



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

en principio la requieren, aunque se deja a salvo lo dispuesto en esta materia por Tratados e Instrumentos nacionales en los que España sea parte (v. gr. el Convenio de La Haya de 1961 sobre eliminación del requisito de la legalización de documentos públicos extranjeros y su sustitución por la apostilla, al que se refiere la Memoria Justificativa), así como los casos en que al Encargado le conste directamente la autenticidad del documento, o éste haya llegado por vía oficial o por diligencia bastante, tratamiento que no se aparta del que actualmente dispensan a esta materia los artículos 88 y 89 RRC.

#### **m) Disposiciones de carácter especial.**

##### **1.- EN EL ÁMBITO REGISTRAL.**

En este apartado, procede traer a colación en primer lugar, lo establecido en la Disposición adicional cuarta, en cuya virtud, *“las solicitudes de nacionalidad española por residencia se iniciarán y tramitarán por los órganos de la Administración General del Estado que determine el gobierno mediante Real Decreto”*. El nuevo régimen jurídico que se pretende introducir va a suponer que la tramitación de ese tipo de expedientes se siga llevando a cabo de conformidad con la normativa registral, según establece el vigente artículo 22.4 del Código Civil al objeto de justificar el grado de integración y la buena conducta cívica del extranjero, si bien, de conformidad con el artículo 89.3 del Anteproyecto, la norma aplicable en la tramitación será la Ley 30/92 y el órgano competente para resolver será la DGRN, tal y como dispone el artículo 87.2 del Anteproyecto. Sin embargo, es previsible que los encargados del Registro Civil no vayan a ser competentes para tramitar esos expedientes, aunque no se excluye expresamente la posibilidad de que lo sean.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Dado que es al orden jurisdiccional contencioso- administrativo a quien compete conocer respecto de los recursos que se entablen contra las resoluciones de la DGRN en materia de adquisición de la nacionalidad por residencia, tal y como dispone el artículo 87.2 del Anteproyecto en relación con el artículo 22.5 del Código Civil, se presume que ese sea el motivo por el que se pretende sustraer la tramitación de los expedientes sobre esta materia del ámbito de los encargados del Registro Civil, medida esta, que objetivamente supondrá una descarga de trabajo que para las Oficinas del Registro Civil.

La Disposición adicional quinta, establece un régimen excepcional que faculta a los hijos y descendientes de personas fallecidas que por razones de emigración o exilio no tuvieron acceso al Registro Civil español, pero que debieran haberlo tenido por su cualidad de españoles, al objeto de poder solicitar la inscripción de nacimiento de sus padres o ascendientes en cualquier Oficina Consular o General. Mediante esta medida, se va a posibilitar la obtención de la nacionalidad española por aquéllos que promuevan la inscripción de nacimiento de sus antepasados, ya que de ese modo podrán acreditar de un modo más fácil y sencillo el cumplimiento del requisito a que se refiere el artículo 17 del Código Civil. También, debe destacarse la relación que este precepto mantiene con la Disposición Adicional Séptima de la Ley 52/2007, de de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución y violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, pues en esta norma se reconoce el derecho de las personas cuyo padre o madre hubiesen sido originariamente españoles a poder optar por la nacionalidad española de origen, siempre que, la solicitud se formalice dentro de un determinado periodo de tiempo, siendo extensible ese



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

derecho a los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española a consecuencia del exilio.

## 2.- DERECHO SUPLETORIO.

La Disposición adicional primera establece que *“En todo lo no previsto en relación con la tramitación administrativa de los expedientes regulados en la presente Ley se aplicará la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común”*. La previsión normativa que se cita es de toda punto lógica, dado el encuadramiento orgánico del Registro Civil en el Ministerio de Justicia y la naturaleza administrativa del citado Registro. La aplicación de la Ley 30/92, también se contempla específicamente, como norma de aplicación principal en la tramitación de los procedimientos registrales, según establece el artículo 89.3 del Anteproyecto, por lo cual las disposiciones de esa Ley constituyen un pilar fundamental para la tramitación.

## 3.- ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA EXTRARREGISTRAL.

Dentro de este apartado se incluyen los dos números de la Disposición final segunda. El número primero estatuye que *“Las referencias que se encuentren en cualquier norma referidas a Jueces y Magistrados encargados del Registro Civil se entenderán hechas al encargado del Registro Civil, de conformidad con lo previsto en esta Ley”*. Dado que los Jueces encargados del Registro Civil no desempeñan funciones jurisdiccionales, la sustitución que en virtud de esta norma se produce en la normativa extrarregistral es coherente y no merece comentarios adicionales, sin perjuicio del que se llevará a cabo en otro apartado en relación con la desjudicialización del Registro Civil.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Dadas las atribuciones que el artículo 59 del Anteproyecto confiere a los Alcaldes para la autorización y celebración de los matrimonios, respecto de las cuales ya se han formulado las correspondientes observaciones, el punto dos de la citada Disposición adicional, el cual establece que:” *Las referencias que se encuentren en cualquier norma al Juez, Alcalde o funcionario que haga sus veces competentes para autorizar el matrimonio, deben entenderse referidas al Alcalde o Concejal en quien éste delegue*”, pretende dotar de coherencia al resto del ordenamiento jurídico en relación con la modificación introducida por el Anteproyecto. **Sin embargo, dado que fue la Ley 30/94 la que introdujo las oportunas reformas en el Código Civil para posibilitar la intervención de los Alcaldes en la celebración de los matrimonios y la referida norma hace mención al Juez, Alcalde o funcionario, en ocasiones como habilitados para “autorizar matrimonios” (artículos 51, 52 y 55 del Código Civil), en otras emplea el vocablo “contraer ante” (artículo 49 del Código Civil) y también la palabra “celebrarse ante” (artículo 57), se considera adecuado que la redacción del punto 2 de la Disposición adicional segunda no solo se refiera al término “autorizar”, sino también a los restantes vocablos que el Código Civil contempla, en relación con el Juez, Alcalde o funcionario.**

#### 4.- REFORMA DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.

La Disposición final cuarta introduce una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, añadiendo un ordinal 17º al artículo 52, de cuyo tenor se desprende que “*En los procesos contra las resoluciones y actos que dicte la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de Registro Civil, a excepción de las solicitudes de nacionalidad*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*por residencia, será competente el tribunal del lugar en que se instó la inscripción de que se trate*". La introducción de un criterio especial de competencia territorial para este tipo de cuestiones, supone de por sí un avance, habida cuenta que despeja cualquier duda que pudiera surgir de la interpretación de las reglas generales que el artículo 52 de la LEC contiene.

Sin embargo, dentro de este apartado deben efectuarse una serie de consideraciones. En primer lugar, dado que nada se dice en el Anteproyecto, ha de entenderse que la regla de competencia que se instaura no tiene carácter imperativo siendo posible, en consecuencia, la sumisión tácita a otro fuero de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54.1 de la LEC. La adición que establece el Anteproyecto nada dice sobre el carácter imperativo del fuero que instaura ni está incluida dentro de los apartados 4º a 15º del artículo 51, que por expresa previsión legal sí tienen tal carácter. Dentro de este apartado, también procede traer a colación lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 52/97, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que en relación con el fuero territorial establece que:

*"Para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los Organismos públicos o los órganos constitucionales, serán en todo caso competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla.*

*Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiera concurrir en el procedimiento.*

*Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra ruinosa*".



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La aplicación de lo dispuesto en esta artículo supone que, con independencia de la aplicación de la regla especial de competencia que introduce el Anteproyecto, en el supuesto de que la Oficina en que se instó la inscripción no radique en una capital de provincia, sería en todo caso competente para conocer el Juzgado de la capital de la provincia en la que se ubique dicha Oficina.

En otro orden de cosas, el empleo de la frase “del lugar en que se instó la inscripción de que se trate”, referida al tribunal competente, sugiere que el fuero corresponderá al juzgado correspondiente a la Oficina en la que se promovió la inscripción. Previsiblemente, dicho criterio se sigue en atención a que el 33 atribuye la competencia para practicar el asiento al encargado de la Oficina del Registro Civil ante el que se presente el título o se formule la declaración, así como que artículo 89.2 del Anteproyecto atribuye al encargado de la Oficina donde se hubiera efectuado o se pretendiera efectuar la inscripción la competencia para sustanciar el procedimiento de modificación de los asientos registrales. **Con todo, en aras de disipar cualquier duda que pudiera surgir, se considera conveniente establecer la competencia del tribunal en atención al lugar donde tenga su sede la Oficina que dictó el acto o la resolución inicial, ulteriormente impugnada, en su caso, ante la DGRN.**

#### 5.- EL LIBRO DE FAMILIA.

La Disposición adicional Tercera establece que a la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro Civil dejarán de expedirse los Libros de Familia si bien, los ya expedidos mantendrán su vigencia y validez de conformidad con lo previsto en los artículos 8 y 75 de la LRC y 36 a 40 del RRC.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La Memoria Justificativa entiende que el registro individual, que sustituye a la antigua división por Secciones, contiene todos los datos y circunstancias relevantes del estado civil de las personas y, por ello es innecesaria su existencia habida cuenta que el modelo registral que se instaura permite conocer, a través de la certificación del registro individual, quienes son los hijos del inscrito y no solamente la identidad de sus progenitores, tal y como ahora acontece

Este razonamiento es el que justifica la desaparición de un instrumento de publicidad que se ha consolidado a lo largo del tiempo en nuestra normativa registral. En la medida en que la certificación en extracto, a la que se refiere el artículo 82.3 del Anteproyecto, ha de contemplar a los descendientes de primer grado junto con el estado civil del interesado, la función primordial del Libro de Familia decae en el nuevo sistema, todo ello, sin perjuicio de que se prolongue la eficacia de los expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

#### 6.- EL REGIMEN JURÍDICO DE LOS ENCARGADOS DEL REGISTRO CIVIL: LA DESJUDICIALIZACIÓN.

La desjudicialización de los Registros Civiles que el Anteproyecto de la Ley del Registro Civil instaura, al establecer la Disposición adicional tercera que las plazas de encargados de las Oficinas del Registro Civil se proveerán entre Funcionarios de carrera del grupo A-1 que tengan licenciatura en Derecho o titulación universitaria equivalente y entre Secretarios Judiciales, supone un hito sin precedentes en la historia del Registro Civil. La prístina Ley Provisional del Registro Civil de 1870, que supuso la implantación en España de un Registro Civil de



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

naturaleza secular, encomendó a los Jueces Municipales la llevanza de dicho Registro. La vigente Ley de Registro Civil de 1957 mantuvo el esquema de la norma anterior, por lo cual, bien puede decirse que a lo largo de la historia reciente, la función registral civil se ha encomendado a los miembros de la Carrera Judicial. La atribución de esta competencia a los Jueces y Magistrados ha podido obedecer, a lo largo de la historia, a diferentes razones y motivos. Mas, tras la entrada en vigor de la Constitución Española y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la encomienda del Registro Civil a los Jueces y Magistrados enlaza directamente con el desempeño de aquellas otras funciones que en garantía de algún derecho prevén los artículos 117.4 y 2.2 de las anteriores normas.

Sin embargo, pese al devenir histórico y las previsiones normativas que se ha puesto de relieve, la función registral no forma parte de la actividad jurisdiccional. El artículo 117.4 de la Constitución señala que los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior, es decir, la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado y las que expresamente le sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.

El mandato constitucional atribuye a los Jueces y Magistrados la función que le es propia por excelencia –juzgar y ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos con carácter exclusivo y excluyente-. Como queda dicho, también podrán asumir otras que no impliquen el ejercicio de la función jurisdiccional, siempre que, una Ley así lo prevea expresamente y que dicha función lo sea en garantía de cualquier derecho.

Un ejemplo típico de actividad no jurisdiccional se produce mediante la participación de los Jueces y Magistrados en las Juntas



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Electoral. Otro tipo de actuación extrajudicial tiene lugar a través del desempeño de la función correspondiente al encargado del Registro Civil, cometido en el que los jueces no resuelven, dentro del marco de un proceso, las diversas cuestiones que atañen al estado civil de las personas, sino que, con aplicación de la normativa registral y cualquier otra que proceda, llevan a cabo la misión para la que ha sido concebido el Registro Civil.

La actividad registral no supone ejercicio alguno de función jurisdiccional ni es equivalente a ella. El Tribunal Constitucional ha corroborado esa afirmación y así, El ATC de fecha 13-12-05, cuya doctrina ha sido seguida por el ATC de fecha 16.1.08, es fiel exponente de la postura que se sostiene, al abordar la cuestión relativa si el Magistrado-Juez encargado del Registro Civil está o no facultado para elevar al Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad en el ejercicio de las funciones que desempeña en tal condición. Tras realizar un riguroso examen de la posición institucional del Juez-encargado del Registro Civil, mediante un análisis profuso y detallado de la normativa vigente, de la dependencia del encargado del Registro Civil respecto de la DGRN y la estructura del citado Registro, llega a la conclusión siguiente: *“Así pues, en su condición de encargado del Registro Civil, el Juez, en el ejercicio de las funciones que le han sido encomendadas, sin necesidad de entrar en el debate doctrinal sobre la concreta naturaleza de la función registral, no ejerce jurisdicción, ni, por consiguiente, su actuación puede ser calificada como jurisdiccional, cualidad que como es lógico tampoco revisten las decisiones o resoluciones que pueda dictar en el ejercicio de sus funciones como encargado del Registro Civil, pues, ni son ejercicio de jurisdicción ni como es evidente pueden calificarse como jurisdiccionales las decisiones o resoluciones que, aun dictadas por quien es además titular*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*de un órgano judicial, son susceptibles de impugnación, y, por tanto de revisión, ante órganos de la Administración”.*

El Auto citado trae a colación la doctrina contenida con carácter de “obiter dicta” en la STC 56/90, y añade que: *“La circunstancia de que la función registral civil fuera encomendada cuando se creó esta institución en nuestro Derecho-Ley de 17 de junio de 1870- por razones que ahora es innecesario exponer, a los órganos judiciales no convierten automáticamente aquella función en jurisdiccional. El Registro Civil, pese a estar encomendada su llevanza a órganos judiciales, no es función jurisdiccional sino registral. Así expresamente se deduce del artículo 2 de la LOPJ “(...).*

Sin abandonar la perspectiva constitucional de la desjudicialización, procede analizar a continuación, la compatibilidad de esta medida con el principio de inamovilidad judicial. El artículo 378.1 de la LOPJ dispone que *“Gozarán de inamovilidad los Jueces y Magistrados que desempeñen cargos judiciales”.* Los restantes artículos del Capítulo I, Título II (379 a 388) establecen las circunstancias que dan lugar la pérdida de la condición de Juez o Magistrado, la rehabilitación cuando proceda y la suspensión de funciones. Este principio, expresamente contemplado en el artículo 117.1 de la Constitución, ha sido valorado por el Tribunal Constitucional como garantía y requisito de la independencia judicial y así, la STC108/86 refiere que: *“La misma Constitución prevé diversas garantías para asegurar esa independencia. En primer término, la inamovilidad que es su garantía esencial “(...).”*

Diferentes resoluciones jurisprudenciales también han analizado el alcance y trascendencia de la inamovilidad judicial. Las SSTs de fecha 10-2-05 y 17-6-02 reflejan que: *“La inamovilidad no constituye u*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*principio absoluto pues los Jueces y Magistrados pueden verse afectados en su situación administrativa e incluso verse apartados de sus cargos cuando concurra una causa legal suficiente” (...). Más expresiva resulta aún la STS de fecha 24-3-03 que en relación con el tema que nos ocupa dice: “La inamovilidad judicial no constituye un derecho absoluto e ilimitado a la ocupación de un cargo hasta la jubilación. El contenido esencial de la inamovilidad se encuentra expresado en el artículo 117.2 de la CE, según el cual los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la Ley”*

Desde el prisma enunciado, la encomienda de las funciones de encargado de las Oficinas del Registro Civil a funcionarios públicos y el correlativo el cese en ese cometido por parte de los Jueces y Magistrados no atenta al principio de inamovilidad por que es la LOPJ la que establece una causa legal que da lugar a que la antedicha circunstancia se produzca y, de manera principal, habida cuenta que la inamovilidad judicial es la principal garantía de la independencia judicial y, tal y como queda reflejado anteriormente, los Jueces y Magistrados en el desempeño de la función registral están sujetos a la dependencia de un órgano administrativo, encuadrado dentro del Ministerio de Justicia.

Siendo inconcusa la postura del supremo intérprete del orden Constitucional en relación al carácter no jurisdiccional de la función registral sin que tampoco sea posible apreciar que la medida atente al principio de inamovilidad judicial, la desjudicialización que acomete el Anteproyecto de la Ley del Registro Civil y la correlativa reforma de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Ley Orgánica del Poder Judicial no pueden ser tildadas de inconstitucionales.

El Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley del Registro Civil por la que se modifica la Ley Orgánica 10/85 de 1 de julio, del Poder Judicial, justifica la reforma que lleva a cabo en atención a la desjudicialización de la tarea registral, la cual, pasará a ser una atribución de la Administración General del Estado, siendo preciso concordar dicha medida con las pertinentes modificaciones en la legislación orgánica.

La Memoria Justificativa del Anteproyecto de la Ley del Registro Civil es más explícita respecto de los motivos por los que se lleva a cabo la referida desjudicialización e invoca como motivo la armonización con otros ordenamientos comparados (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido o Suiza), para de ese modo, acabar con lo que denomina la “singularidad organizativa del ordenamiento registral español”, ya que –se insiste- el Registro Civil es una institución administrativa y los jueces encargados no ejercen funciones jurisdiccionales.

Sin perjuicio de las consideraciones que la Memoria Justificativa ofrece en ese sentido, lo cierto es que la decisión de sustraer la llevanza del Registro Civil de las funciones hasta ahora encomendadas a Jueces y Magistrados rompe con una tradición centenaria y prescinde de la labor altamente cualificada de los miembros de la carrera judicial para el desempeño de ese cometido. Por otro lado, el afán modernizador que persigue el prelegislador no está reñido con que los Jueces y Magistrados continúen desempeñando las funciones que hasta ahora les han sido encomendadas, ya que la atribución de las plazas de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

encargados a los funcionarios públicos que se cita en la Disposición adicional tercera, sólo es consecuencia de la administrativización que se pretende llevar a cabo.

No obstante, no cabe negar que el cambio que se pretende pone fin a una situación hasta cierto punto extraña, habida cuenta de que la figura del Juez, paradigma de la independencia en el ejercicio de su función más señera, está sujeto, de conformidad con lo dispuesto en la LRC, a la dependencia funcional de un órgano administrativo en el desempeño de una labor que queda, eso sí, a extramuros de la jurisdicción.

Por otro lado, tampoco cabe ignorar que la desjudicialización supondrá objetivamente una descarga de trabajo efectiva para los titulares de aquellos órganos judiciales que hasta ahora compatibilizan la labor estrictamente jurisdiccional con la llevanza del Registro Civil y un incremento del número de magistrados en disposición de acometer las tareas propias de la jurisdicción, pues los hasta ahora encargados de los Registros Civiles exclusivos necesariamente se habrán de incorporar a los diferentes órganos judiciales, una vez entre en vigor la nueva Ley del Registro Civil.

No obstante, no debe pasar inadvertido en este Informe el hecho de que la desjudicialización va a suponer que los futuros encargados de las Oficinas del Registro Civil van a asumir la práctica totalidad de las competencias que, a día de hoy, corresponden a las Jueces del Registro Civil.

Tal y como pone de relieve la doctrina, el objeto esencial de la función registral radica en la recogida o acopio de datos referentes al



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

estado civil de las personas para su posterior integración en un archivo, compuesto hasta ahora por un conjunto de libros, y así servir de instrumento útil a la certeza y seguridad jurídica y, a la vez, permitir que esos datos puedan ser conocidos por los terceros a través de las formas de publicidad que la legislación registral prevé.

Esta función precisa ser completada con otra faceta. Para que el Registro Civil pueda culminar su fin primordial no es suficiente la mera recopilación y archivo de los hechos y actos jurídicos, sino que además, es necesario que a través de la llamada función de calificación, el encargado del Registro Civil haga la pertinente evaluación jurídica del material cuyo acceso al Registro Civil se pretende y, mediante esa labor, dote a los asientos de la presunción de certeza y validez. Para que esta función sea efectiva, es necesario dotar a los encargados de los medios y facultades necesarias para el control y comprobación de la realidad extrarregistral, para de ese modo, poder dilucidar sobre la legalidad de aquélla. Por ello, los artículos 26 a 28 de la LRC atribuyen al encargado una serie de facultades para llevar a cabo la función de calificación.

Sin embargo, la legislación vigente no circunscribe la función registral a los términos antes referidos, ya que también otorga a los encargados la llamada “función de rectificación” mediante el oportuno expediente registral, en aras de hacer posible la concordancia entre el registro y la realidad y, también, la denominada “participación en la formación de los actos del estado civil”, que tienen lugar en virtud de las declaraciones de voluntad emitidas formalmente ante el encargado del Registro Civil. Entre estos supuestos, de conformidad con la legislación vigente, cabe citar, sin afán exhaustivo, los expedientes para la modificación de asientos, los expedientes matrimoniales, las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

declaraciones en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad, los reconocimientos de filiación y las concesiones de emancipación.

Dado el amplio elenco de competencias que la actual legislación confiere a los encargados del Registro Civil, las resoluciones recaídas en los expedientes registrales pueden configurar un título que posibilite el asiento correspondiente. Como ya se hecho mención con anterioridad, la obligada intervención del Ministerio Fiscal en todos los expedientes registrales dota a éstos de un control adicional, respecto del cual la propia Exposición de Motivos de la LRC se hace eco, sin olvidar la garantía de legalidad y de tutela adicional de los derechos que de por sí conlleva la intervención judicial, al ser los jueces quienes ocupan las plazas de encargados del Registro Civil.

El artículo 16 del RRC atribuye a las normas sobre la jurisdicción voluntaria naturaleza supletoria en la tramitación del Registro Civil. Sobre esta base, la doctrina ha refutado la naturaleza administrativa de estos expedientes y la consiguiente inaplicabilidad de la Ley 30/92 sobre el Procedimiento Administrativo Común.

Tal y como se observa, el Anteproyecto lleva a cabo una modificación sustancial del vigente régimen jurídico, pues como ya se ha reflejado en otras partes de éste informe, sujeta la tramitación del expediente registral a las previsiones de la Ley 30/92, y atribuye a los funcionarios públicos a que se refiere la Disposición adicional tercera las mismas competencias que en la actualidad ostentan los Jueces encargados de los Registros Civiles, las cuales exceden de lo que constituye la función registral “stricto sensu”.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La situación que para el futuro se proyecta, aconseja llevar a cabo una reflexión sobre el alcance y trascendencia del nuevo modelo que se pretende instaurar y, sin que ello suponga cuestionar la constitucionalidad de la medida ni desconocer las facultades que al prelegislador le corresponde ejercer, sería conveniente ponderar la opción de atribuir a los futuros encargados de las Oficinas del Registro Civil todas las competencias que en la actualidad desempeñan los Jueces encargados del Registro Civil.

Algún sector de la doctrina ha puesto de relieve que la titularidad judicial del Registro Civil y la intervención del Ministerio Fiscal dotan a los expedientes registrales de las mismas garantías de la que participan los procedimientos judiciales, lo cual no es extensible a la nueva situación que el Anteproyecto prevé para la cobertura de las plazas de encargados de las Oficinas.

Además de la correspondiente reforma de la LOPJ, las modificaciones que en este apartado introduce el Anteproyecto dan lugar a la modificación de la LPDJ, en concreto, los números 1 y 2 del artículo 27, en los cuales se determina el criterio a seguir para fijar las plazas de Jueces y Magistrados encargados de prestar sus servicios con exclusividad en el Registro Civil (número 1), así como en las restantes poblaciones donde existan Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.

Junto con los funcionarios de carrera del Grupo A-1, la Disposición adicional tercera prevé que los secretarios judiciales puedan desempeñar las plazas de encargado de las Oficinas del Registro Civil. Esta medida merece una valoración positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se efectuarán respecto de la modificación de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

LOPJ, dada la experiencia previa que ya ostentan aquéllos que en la actualidad prestan sus servicios en los diferentes Registros Civiles, tanto en régimen de exclusividad como compatibilizando esa función con la llevanza ordinaria del Juzgado en el que estén destinados.

Los restantes funcionarios que en la actualidad prestan sus servicios en los diferentes Registros Civiles no son mencionados en el Anteproyecto. La Disposición final tercera remite las cuestiones relativas a la forma de provisión de plazas a lo que reglamentariamente se establezca en un futuro, por lo cual, no cabe realizar consideración alguna sobre este particular, salvo dejar constancia de la utilidad que para el servicio supone contar con los recursos humanos especializados en la tramitación registral.

#### 7.- OMISIONES RELEVANTES.

Dentro de este apartado se recogen una serie de aspectos contemplados expresamente por la vigente LRC, sobre los cuales, el Anteproyecto no establece previsión alguna. El artículo 32 de la LRC reconoce expresamente como hábiles, a efectos del Registro Civil, todos los días y horas del año, sin excepción alguna. **Se estima conveniente mantener esa regla.**

Los artículos 98 y 100 de la LRC fijan el régimen económico del Registro Civil, el cual, en la práctica es el de gratuidad. **El aspecto que se trae a colación es importante y, por tal motivo, es deseable un pronunciamiento sobre tal extremo.**

También debe destacarse que el artículo 21 de la LRC establece que: *“Los funcionarios del registro civil no podrán extender asientos,*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*expedir certificaciones, ni intervenir con tal carácter en ningún acto, diligencia, expediente que se refiera a su persona o la de su cónyuge, parientes o afines en línea recta o en la colateral hasta el segundo grado*". En este precepto se regula el régimen de abstención que concierne a los funcionarios del Registro Civil. Sin embargo, como el Anteproyecto no hace mención alguna sobre este particular, se destaca la conveniencia de regular esta cuestión.

**Por último, dada la importancia del Reglamento del Registro Civil, sería adecuado que se dejará constancia de aquellas partes del mismo que, en su caso, mantendrán su vigencia tras la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro Civil, hasta en tanto no se aprueben los pertinentes reglamentos de desarrollo de la citada norma. Asimismo, en la medida en que los artículos 325 a 332 del Código Civil hacen referencia a las competencias de los jueces en el Registro Civil, sería conveniente acordar su derogación expresa.**

## VI.

### **OBSERVACIONES FORMALES Y TERMINOLÓGICAS.**

Desde la perspectiva del principio de colaboración institucional, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, parece adecuado llamar la atención sobre algunas erratas deslizadas en el texto sometido a informe, así como cuestiones terminológicas o de pura técnica legislativa, que se expondrán por el orden en que aparecen a lo largo de los preceptos sometidos a informe:

- Artículo 3.2: Sustituirla palabra integran por "integrarán" al objeto de establecer la debida concordancia con el vocablo "serán"



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Artículo 9, ambos párrafos: añadir tras el término hechos las palabras “y actos”.

- Artículo 30.2: anteponer al término la validez la conjunción “y”.

- Artículo 37: sustituir “el mismo” por “*la misma*”.

- Artículo 40.2.7º: en lugar de “la desaparición de hecho”, debería decir “la desaparición de hecho del domicilio”, o mejor “la desaparición del domicilio”, puesto que la figura de la desaparición del domicilio, por contraste con la de ausencia legal, tiene siempre un ingrediente fáctico.

- Artículo 48: en lugar de “menores abandonados y menores no inscritos”, debería decir “recién nacidos abandonados y otros menores no inscritos”. El concepto de *menor abandonado* ha cedido en nuestra legislación civil a favor del de *menor en situación de desamparo* (vid. artículo 172 CC), siendo claro que la situación de desamparo no se comporta *per se* una no inscripción en el Registro. Los menores a los que el precepto pretende referirse en primer lugar son aquéllos que se hallan en situación de desamparo extremo, hasta el punto de que ni siquiera han sido inscritos en el Registro Civil. De ahí que resulte más oportuno mantener la terminología de la actual Ley, que en el artículo 43.5º LRC se refiere a “recién nacidos abandonados”. Junto a ellos, estarían otros menores que, sin haber sido abandonados, tampoco han sido inscritos en el Registro.

- Último inciso del artículo 60.2, donde dice “régimen económico matrimonial legal o *primario*”, debe decir “régimen económico matrimonial legal o *pactado*”.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Artículo 86.1: la referencia a la “Ley 30/1992, de 26 de noviembre”, debería realizarse de forma completa indicando “Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

- Artículo 92: la referencia a la “Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común” es incorrecta. Debería decirse “Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, o mejor “Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

- Disposición transitoria cuarta, párrafo tercero: Sustituir la palabra “ni” por la de “no”.

## VI.

### CONCLUSIONES FUNDAMENTALES.

Sin perjuicio de que a lo largo de este Informe se han destacado ya, en el contexto de cada argumento, las observaciones o sugerencias más relevantes al texto del Anteproyecto, procede compendiar ahora en un sucinto catálogo aquellas conclusiones que cabe considerar fundamentales:

**PRIMERA.-** El Anteproyecto configura el Registro Civil como un órgano encuadrado dentro del Ministerio de Justicia. Mediante la desjudicialización de la figura de los Encargados de las Oficinas de dicho Registro, la dependencia, hasta ahora funcional, de los Jueces y Magistrados Encargados del Registro Civil, se transmuta en orgánica



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

respecto de los futuros Encargados [no judiciales], ya que éstos pasaran a formar parte de la estructura y organización de dicho Ministerio.

**SEGUNDA.-** El cometido que como Encargados del Registro Civil vienen desempeñando los Jueces y Magistrados no supone ejercicio de función jurisdiccional, pues se inserta dentro del ámbito de aquellas otras funciones que pueden desempeñar, por expreso mandato legal, en garantía de algún derecho, tal y como prevé el artículo 117.4 de la Constitución Española. Por ello, la desjudicialización que el Anteproyecto establece, constituye una opción legislativa que no atenta contra aquellas funciones que, con carácter exclusivo y excluyente, la Constitución atribuye a los Jueces y Magistrados (artículo 117.3).

**TERCERA.-** Las previsiones del Anteproyecto relativas a la intervención de las Comunidades Autónomas en materia de ejecución y, al objeto de ser oídas respecto del número y ubicación de las Oficinas Generales del Registro Civil, no supone invasión de las competencias estatales que en materia de ordenación de los registros públicos la Constitución atribuye al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, y en concordancia con los respectivos Estatutos de Autonomía.

**CUARTA.-** Dadas las garantías adicionales que la actuación del Ministerio Fiscal comporta, se considera adecuado contemplar la expresa intervención del Ministerio Público, sea o no promotor de la actuación, al menos en aquéllos expedientes registrales de mayor relevancia y trascendencia, tales como la reconstrucción y cancelación de asientos, inscripciones fuera de plazo, declaraciones con simple valor de presunción y, muy especialmente, en los expedientes matrimoniales, máxime teniendo en cuenta la nueva regulación que el Anteproyecto



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

contempla, residenciando en las Alcaldías no sólo la celebración sino también la autorización de los matrimonios.

**QUINTA.-** Dado que el artículo 30. 2 del Anteproyecto no establece distinción respecto de los documentos judiciales que acceden al Registro y, en consecuencia, éstos quedan igualmente sujetos al control del Encargado en lo que atañe a la validez de los hechos y actos contenidos en ellos, se estima adecuado, con el fin de evitar cualquier fiscalización del fondo de la resolución judicial, circunscribir la función de calificación, tal y como la vigente LRC prevé, a la competencia, clase de procedimiento y formalidades extrínsecas del documento presentado, evitándose de ese modo una eventual valoración sobre el contenido esencial de la resolución judicial de que se trate.

**SEXTA.-** En materia de hechos y actos inscribibles, concretamente en cuanto al tratamiento que el Anteproyecto hace de la filiación en el artículo 58, resulta asistemático que se contemple una nueva forma de determinación de la filiación mediante reconocimiento, el cual no se prestaría ya ante el Encargado del Registro Civil, como prevé el artículo 120.1º del Código Civil, sino que operaría en virtud de la declaración misma que ha de ir incorporada al formulario oficial previsto para practicar la inscripción de nacimiento. Ello, que supone dar valor de declaración de voluntad a lo que no pasa de ser una declaración de conocimiento, y coloca a los hospitales, clínicas y centros sanitarios ante la tesitura de llevar a cabo una comprobación de la identidad de los declarantes –tarea que sólo debería competir a los Encargados del Registro Civil–, no conduce a equiparar el tratamiento de los hijos matrimoniales y no matrimoniales a efectos de inscripción registral de la filiación. Es más, cualquier figura que sirva a la determinación de la filiación por virtud de un reconocimiento debería canalizarse ante un



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

órgano de naturaleza judicial y no ante los futuros Encargados [no jueces] del Registro Civil, al ser un campo en el que la autoridad interviniente coopera en la conformación misma del hecho o acto inscribible.

**SÉPTIMA.-** Es discutible la previsión que se contiene en los artículos 59 a 61 del Anteproyecto de residenciar en las Alcaldías la función no ya sólo de celebrar matrimonios, sino también de instruir los expedientes previos a los mismos, teniendo en cuenta que ninguna dependencia orgánica ni funcional tienen los Alcaldes con respecto al Registro Civil o cualquiera de sus Oficinas. En este sentido, sería deseable que se introdujera al menos la cautela de que dicha labor de instrucción la desarrollarán *bajo la dirección del Encargado del Registro Civil y por delegación de éste*, como se establece en el actual artículo 239 del Reglamento del Registro Civil en relación con la encomienda de esta misma función a los Jueces de Paz. En todo caso, habida cuenta de las funciones eminentemente registrales que se les atribuyen, el artículo 85 del Anteproyecto debería reflejar la posibilidad de que las decisiones adoptadas por los Alcaldes con motivo de la autorización de los matrimonios sean, como las que emiten los Encargados del Registro Civil, susceptibles de recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

**OCTAVA.-** En materia de publicidad del Registro Civil (artículos 80 a 84), sería deseable que, en lugar de remitir esos aspectos al ulterior desarrollo reglamentario, el Anteproyecto avanzase un poco más en la concreción de los medios o canales a través de los cuales podrá articularse el acceso a los datos del Registro por parte de las Administraciones y funcionarios públicos, y en particular cuándo podrá entenderse que un funcionario público está obrando en el ejercicio de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

sus funciones y por consiguiente está legitimado para solicitar dicho acceso. Asimismo no se ve por qué, con carácter general, no puede contemplarse un instrumento de publicidad formal consistente en la consulta directa de la base de datos del Registro, al modo de la tradicional consulta directa de los Libros registrales. Dicha consulta, que podría verificarse *in situ*, a través de terminales ubicados en las propias dependencias de las Oficinas registrales, o mediante acceso telemático, tendría naturalmente un formato y un valor distinto del de las certificaciones electrónicas.

**NOVENA.-** El articulado del Anteproyecto debería prever con carácter exhaustivo el previo acceso al registro individual de cada ciudadano de todos aquellos datos sobre los que posteriormente pueda proyectarse la publicidad registral, y en concreto las certificaciones a que alude el artículo 82.3. En este sentido, si se quiere que en las certificaciones pueda constar –entre otros– el dato de la descendencia hasta el primer grado, debería señalarse con precisión que este mismo dato ha de constar en el registro individual del sujeto de que se trate, lo que sin embargo no sucede, si se repasan los artículos que se refieren a las inscripciones de nacimiento/filiación y de relaciones paterno-filiales, las cuales prevén la constancia de esos hechos o actos en el registro individual del hijo nacido sometido a patria potestad, mas no en el de su progenitor o progenitores. Para resolver este vacío, se sugiere agregar un inciso al final del artículo 71.1.I del Anteproyecto, en virtud del cual “los hechos que afecten a las relaciones paterno-filiales se inscribirán en el registro individual de la persona sujeta a patria potestad *y en el registro individual de su progenitor o progenitores*”; o, alternativamente, prever que una vez extendida la inscripción de nacimiento de una persona respecto de la cual conste la filiación, se inscriba también esa relación de filiación en el registro individual del padre y/o de la madre.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**DÉCIMA.-** A propósito de los recursos, se entiende preferible plasmar en la futura Ley del Registro Civil los principios básicos del procedimiento en fase de alzada ante la DGRN, más allá de los plazos para interponer el recurso y para la resolución del mismo, prácticamente los únicos aspectos a los que el Anteproyecto –en su artículo 86– presta atención. En esta misma línea, sería recomendable que la proyectada Ley indicara ante qué concreto órgano de la jurisdicción civil serán recurribles las resoluciones de la DGRN. Esa atribución podría realizarse, en exclusiva, a favor de un Juzgado de Primera Instancia dentro del partido judicial correspondiente, conociendo de estos procesos en segunda instancia una Sección –a su vez especializada– de la Audiencia Provincial. Igualmente, parece conveniente establecer el concreto cauce procedimental para la impugnación de esas mismas resoluciones, sugiriéndose la introducción de un nuevo Capítulo en la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el que se regule todo lo relacionado con la “oposición a las resoluciones administrativas en materia de Registro Civil”.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

**Y para que conste y surta efectos, extiendo y firmo la presente en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil diez.**