

Propuesta del Sector de la Administración de Justicia de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO al Reglamento del Registro Civil

Madrid, a 5 de mayo de 2021

Se somete a Consulta pública por el Ministerio de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 133 de la Ley 39/2015, el Real Decreto por el que se aprobará el Reglamento del Registro Civil, que desarrolle lo dispuesto en la Ley 20/2011, de Registro Civil (en adelante Ley 20/2011), tras la modificación operada por la Ley 6/2021, de 28 de abril (en adelante Ley 6/2021)

Respecto de la norma sometida a consulta pública deben hacerse las siguientes precisiones iniciales:

- No se somete a consulta pública el borrador de un texto articulado de Reglamento, ni siquiera se establecen principios o bases para su desarrollo más allá de lo establecido en la exposición de motivos de la Ley 20/2011, de Registro Civil. El Ministerio de Justicia abre un trámite sobre un texto vacío, sobre el que ni siquiera formula preguntas o cuestiones como ha realizado en la consulta pública de otros anteproyectos, lo que dificulta la efectividad de dicho trámite.
- Se abre a consulta pública la elaboración de un Reglamento que debería haber entrado en vigor al mismo tiempo que la Ley que desarrolla, esto es, el 30 de abril de 2021. Sin embargo, ello no ha sido así, lo que ya está suponiendo una etapa de gran incertidumbre por parte de los ciudadanos, profesionales y personal que trabaja en los Registros Civiles sobre la normativa a aplicar hasta su aprobación, tal y como lo demuestra la marcha atrás del Ministerio de Justicia en la supresión de la expedición del libro de familia. Tal y como reconoce el texto de la Consulta, la Ley 20/2011 *“supone, a todos los niveles, una sustancial reforma del Registro Civil; siendo de especial importancia que se desarrollen adecuadamente los diferentes aspectos de su normativa para, en la medida de lo posible, evitar dudas, dificultades interpretativas y de aplicación; facilitándose de este modo el tránsito a un nuevo modelo registral”*. Pues bien, estas dificultades y dudas van a ser inevitables durante el tiempo en que tarde en aprobar el Reglamento, debiendo haber iniciado este trámite el Ministerio de Justicia desde hace mucho tiempo.

Dicho lo anterior, CCOO efectúa propuestas para que sean recogidas en el futuro Reglamento del Registro Civil.

Los responsables del Ministerio de Justicia, en la reunión mantenida con las organizaciones sindicales con fecha 6 de abril de 2021, manifestaron que no se podían aceptar enmiendas a la Proposición de Ley que modifica la Ley 20/2011 en su trámite en el Senado debido a que ello impediría la entrada en vigor de la citada norma el 30 de abril, y se abrió a la posibilidad de recoger en el Reglamento del Registro Civil propuestas de las organizaciones sindicales que no fueran contra legem.

Sin perjuicio de nuestra participación en este cauce de consulta pública, CCOO entiende obligatorio que el Ministerio de Justicia negocie con las organizaciones sindicales previa a su aprobación todas aquellas cuestiones que se incluyan en el Reglamento del Registro civil y que puedan afectar a las condiciones de trabajo, derechos, deberes y obligaciones del personal de la Administración de Justicia destinado en las Oficinas de Registro Civil. A tal efecto se solicita que tras la elaboración del borrador el Ministerio de Justicia lo remita a las organizaciones sindicales y

abra un periodo de negociación respecto de los aspectos orgánicos y funcionales que puedan afectar al personal destinado en las Oficinas de Registro Civil.

A continuación se exponen en epígrafes diferenciados las propuestas de CCOO para su toma en consideración e inclusión en el Reglamento del Registro Civil.

1.- Función calificadoradora y extensión de asientos registrales

A diferencia de lo que establece el art. 20.2 de la Ley 20/2011, los Encargados y las Encargadas de los Registros Civiles no practican ni han practicado las inscripciones y demás asientos registrales, sino que se han limitado y se limitan a decidir qué inscripciones se practican y cómo, mediante los correspondientes acuerdos calificadoradores, y en su caso a practicar su firma en los asientos registrales.

El Reglamento del Registro Civil debe recoger lo que es la realidad de los Registros Civiles: la función del Encargado o la Encargada es, esencialmente, la calificadoradora, concretada en los artículos 30 y 33 de la Ley 20/2011, y que normalmente se ha articulado a través de providencias o autos en que se deja constancia de la verificación de la legalidad de las formas extrínsecas del documento que sirve de base a la inscripción, la capacidad de quienes en su caso formulan las declaraciones, la validez de los actos, la realidad de los hechos contenidos en el documento o declaración, etc. En determinados supuestos, como son las inscripciones de nacimiento y defunción basadas en declaraciones formalizadas en cuestionarios oficiales, se suele entender que la práctica de la inscripción implica la calificación positiva de la solicitud deducida.

La práctica de la inscripción es consecuencia de dicha función calificadoradora y desarrollo de la misma, que se realiza de forma material por el personal de los Registros Civiles, Gestores, Gestoras, Tramitadores y Tramitadoras, tal y como reconoce el artículo 62.3 de la Ley 20/2011 en relación con las defunciones.

Por todo ello el Reglamento debería plasmar con realidad el iter desde que la documentación o la declaración llega al Registro Civil hasta que se practica la inscripción o se dicta la resolución denegatoria, reconociendo las funciones que realizan quienes trabajan en los Registros Civiles, estableciendo:

- que la función calificadoradora corresponde al Encargado o Encargada del Registro Civil
- si dicha función calificadoradora se debe plasmar en un acuerdo tanto si la calificación es positiva como si es negativa (a nuestro juicio debe haber acuerdo calificadorio firmado electrónicamente por el Encargado o la Encargada en los supuestos de calificación negativa, en los supuestos en que se practica la inscripción de forma distinta a la interesada y en los supuestos de calificación positiva que no quepa delegar la práctica de la inscripción en los Gestores y las Gestoras del Registro Civil).
- que la práctica de las inscripciones la realizan de forma material Gestores, Gestoras, Tramitadores y Tramitadoras de los Registros Civiles.
- Que la firma y cierre del asiento se realiza por el Encargado o la Encargada del Registro Civil, salvo en los supuestos en que dicha función esté delegada en los Gestores y las Gestoras Procesales conforme el apartado siguiente.

2.- Delegación de funciones por el Encargado o la Encargada del Registro Civil.

Establece el párrafo segundo del artículo 20.2 de la Ley 20/2011 que “*bajo su responsabilidad y en los términos y con los límites que reglamentariamente se determinen, el Encargado podrá delegar funciones en el personal al servicio de la Oficina del Registro Civil*”.

Tal y como CCOO ha manifestado de forma reiterada, la Ley 20/2011 debería haber huido de la subjetiva figura de “delegación de funciones”, que puede acordar o no el Encargado o la Encargada del Registro Civil, y que fue abandonada en la Administración de Justicia por la Ley Orgánica 19/2003, y sustituirlo por la figura de atribución de funciones en función de la capacidad objetiva profesional y titulación de acceso, propia de la inmensa mayoría de las Administraciones públicas a través de las relaciones de puestos de trabajo. Son dichas relaciones de puesto de trabajo el instrumento idóneo para la ordenación de la actividad laboral dentro del Registro Civil, y no una discrecional delegación de funciones.

Los artículos 44.3 y 46 del vigente Reglamento del Registro Civil establecen qué funciones puede realizar los Gestores y las Gestoras del Registro Civil, por delegación del Encargado o la Encargada, que son las siguientes:

- la función de certificar;
- las relativas a las fes de vida o estado
- todas las funciones registrales a que se refiere el párrafo segundo del artículo 46, que son la extensión de las siguientes inscripciones:
 - inscripciones dentro del plazo de nacimiento de hijos habidos en matrimonio
 - inscripciones ordinarias de defunción
 - inscripciones de matrimonio en forma religiosa mediante la certificación respectiva
 - inscripciones de matrimonio en forma civil cuyo previo expediente haya instruido
 - las notas marginales que no sean de rectificación o cancelación

Visto el contenido del párrafo tercero de dicho artículo 46, se sobreentiende que dentro de la competencia para extender estos asientos incluye la función calificadora sobre los mismos, pues no es precisa instrucción previa del Encargado para su extensión.

A este respecto CCOO propone:

1. Que se busque una fórmula para que las funciones delegadas en el personal de los Registros Civiles se atribuyan ex lege a funcionarios y funcionarias designados en las relaciones de puestos de trabajo, sin necesidad de delegación potestativa por parte del Encargado o la Encargada.
2. Que se actualice el catálogo de funciones que puede ejercer el personal del Registro Civil por delegación del Encargado o la Encargada, incluyendo cuanto menos:

Respecto de los y las Gestores Procesales y Administrativos:

- a. Inscripciones de nacimiento dentro de plazo, en todos aquellos supuestos en que no se precise de expediente para determinar la filiación paterna.
- b. Inscripciones de matrimonio católico, religioso o civil, basado en certificado católico de matrimonio o en que se hubiese tramitado previa a su celebración un expediente en que se haya autorizado el matrimonio.
- c. Inscripciones de defunción en que no se precise de expediente para su práctica.
- d. Inscripciones derivadas de resoluciones judiciales.

En estos supuestos no será necesario extender un acuerdo calificadorio, siempre y cuando la inscripción se practique conforme la declaración o documento en que se base la misma, entendiéndose que la práctica de la inscripción supone la conformidad de la legalidad de la declaración o documento, y de la validez de los actos o realidad de los hechos contenidos en los mismos. En caso de que la calificación sea negativa o se entienda que no procede practicar el asiento en la forma solicitada, el Gestor o Gestora deberá dar cuenta al Encargado o Encargada, el que dictará el acuerdo calificadorio correspondiente.

Respecto de los Gestores y las Gestoras Procesales y Administrativos, y de los Tramitadores y las Tramitadoras Procesales y Administrativos:

- a. La expedición de todo tipo de certificaciones
- b. La expedición de fes de vida y estado civil

En los supuestos de certificaciones sujetas a publicidad restringida no solicitada por los interesados o representantes legales, o en caso de fallecimiento de los mismos solicitadas por aquellas personas respecto de las que presume en la Ley que ostentan interés legítimo, la expedición del certificado exigirá autorización previa del Encargado o la Encargada del Registro Civil.

3. Que se establezca, salvo acuerdo expreso en contrario, la subsistencia de las delegaciones de funciones ya realizadas antes de la entrada en vigor de la Ley 20/2011 al amparo de los artículos 44 y 46 del vigente Reglamento de Registro Civil, incluida la expedición de certificaciones, a favor de personal del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, sin necesidad de realizar una nueva delegación de funciones tras la entrada en vigor de la Ley 20/2011.

3.- Práctica de inscripciones y tramitación de expedientes en las Oficinas colaboradoras servidas por personal de la Administración de Justicia

La Disposición Adicional Quinta regula las funciones que a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2011, y sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, pueden ejercer las secretarías de juzgados de paz o las unidades procesales de apoyo directo a juzgados de paz, o bien las oficinas de justicia en el municipio, entre las que están:

- f) Practicar las actuaciones auxiliares no resolutivas que reglamentariamente se determinen.
- g) Cualesquiera otras que determine la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

Añade dicha Disposición que el Encargado o la Encargada de la Oficina General del ámbito territorial del que dependa una oficina colaboradora puede delegar funciones en el funcionario o funcionaria de los Cuerpos Generales de la Administración de Justicia de superior categoría que preste servicio en las oficinas colaboradoras o bien en el funcionario o funcionaria de la Administración local que sea expresamente designado por cada Ayuntamiento para atender dicha oficina de la localidad que no esté servida por funcionarios de la Administración de Justicia.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios, establece que en cada municipio donde no tenga su sede un Tribunal de Instancia existirá una Oficina de Justicia, que prestará servicios en la localidad donde se encuentre ubicada, si bien el Ministerio de Justicia o la comunidad autónoma con competencia en materia de Justicia, en atención a la población, podrán

establecer áreas en que los y las integrantes de una misma relación de puestos de trabajo presten sus servicios en Oficinas de Justicia de varios municipios, siempre que éstas pertenezcan a un mismo partido judicial (las actuales Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz).

Dichas Oficinas prestarán, entre otros, los servicios que, en su calidad de oficina colaboradora del Registro Civil, se establezcan en la ley o por vía reglamentaria.

Continúa estableciendo el Anteproyecto que los puestos de trabajo de las Oficinas de Justicia en el municipio, cuya determinación corresponderá al Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con competencias asumidas, en sus respectivos ámbitos, se cubrirán por personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. Los funcionarios y las funcionarias de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia destinados en las Oficinas de Justicia en el municipio realizarán, además de las propias de la respectiva Oficina, aquellas tareas que se les encomiende por los servicios comunes de la Oficina judicial del partido judicial, en cuya relación de puestos de trabajo estén también integrados.

Si este personal de la Administración de Justicia puede desempeñar conforme el texto del Anteproyecto, además de las propias de la respectiva Oficina, otras tareas que se les encomiende por los servicios comunes de la Oficina judicial del partido judicial, en cuya relación de puestos de trabajo estén también integrados, no debería haber inconveniente para que igual forma se les integrase también en la Oficina General de Registro Civil de dicho partido judicial y pudiesen desempeñar bajo la dirección de su Encargado o Encargada determinadas tareas asignadas a dicha Oficina General, y más cuando la tramitación de las inscripciones y procedimientos registrales será enteramente electrónica, lo que no obliga a que dicho personal trabaje físicamente en la sede de dicha Oficina General de Registro Civil.

Por todo ello, CCOO propone que, desarrollando lo dispuesto en los apartados f) y g) de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 20/2011, las Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, los Juzgados de Paz servidos por personal de la Administración de Justicia, y las futuras Oficinas municipales de Justicia servidas por personal de la Administración de Justicia puedan ejercer, además de las funciones ya concretadas en la citada Disposición, las siguientes:

- Practicar las inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción acaecidas en su ámbito territorial, por delegación del Encargado o la Encargada del Registro Civil, en los supuestos relacionados en el apartado anterior.
- Tramitar todo tipo de procedimiento registral, incluidos los expedientes previos al matrimonio civil, hasta la fase de resolución del mismo.

Si hasta ahora este personal ha estado realizando dichas funciones conforme el art. 46 RRC, no se entendería que no pudieran seguir haciéndolo cuando se trata de personal especializado de la Administración de Justicia, y el procedimiento va a ser enteramente electrónico, por lo que el Encargado o la Encargada de la Oficina General de la que dependa puede revisar el asiento previo a su firma de la misma forma que al del personal de su propia Oficina. En España son cientos las inscripciones de Registro Civil que se practican a diario por el personal de la Administración de Justicia destinado en los Juzgados de Paz (hay 508 Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, así como más de 200 Juzgados de Paz servidos por personal de Justicia). Si este personal deja de practicar inscripciones las mismas deberán realizarse por el personal de las Oficinas Generales, con lo cual no quedará otro remedio que aumentar su dotación de personal. A título de ejemplo, municipios como Las Rozas de Madrid, San Sebastian de los Reyes, Rivas-Vaciamadrid, Boadilla del Monte, Pinto, Sant Baudilio de Llobregat, Casteldefels o Viladecans, todas ellas ciudades de más de 50.000 habitantes, no son cabecera

de partido judicial, y sus Juzgados de Paz son servidos por personal de la Administración de Justicia.

El Ministerio de Justicia debe asumir que si no se permite a este personal seguir practicando inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción, y tramitar expedientes hasta fase de resolución, todo el trabajo que al respecto realizan debería realizarse por el personal de la Oficina General correspondiente, por lo que sería inevitable aumentar de forma amplia su dotación de personal.

4.- Normas de competencia territorial para la práctica de inscripciones

Los representantes del Ministerio de Justicia rechazaron en la tramitación de la Ley 6/2021 las normas de competencia territorial que por vía de enmienda fueron propuestas de forma conjunta por los Grupos Socialista y de Unidas Podemos en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 10.1 de la Ley 20/2011, el cual ha mantenido su redacción original.

La Ley 20/2011 permite, en su artículo 10.1, que la solicitud y la práctica de una inscripción se pueda solicitar en cualquiera de las Oficinas Generales del Registro Civil con independencia del lugar en el que se produzcan los hechos o actos inscribibles, incluso aun cuando no tenga vinculación alguna con el lugar que acaezcan los hechos o la autoridad o funcionario del que resulte el acto inscribible.

Ello puede dar lugar a la práctica conocida como “forum shopping”, es decir, la elección de la Oficina en que se presenta la solicitud en función de la rapidez con que se resuelven en la misma las solicitudes o de la respuesta que se da a las mismas (cambios de nombre, declaraciones de nacionalidad, etc) que son rechazadas en otras Oficinas.

Además, con la libertad absoluta de elección a la oficina registral a que dirigirse se estaría penalizando permanentemente a las Oficinas Generales con mejor gestión, siendo muy difícil planificar los medios personales y materiales que precisa cada Oficina cuando las solicitudes se pueden hacer llegar desde todos los puntos de España. Además se estaría abriendo la puerta al fraude de ley, por mucho que el artículo 32.2 de la Ley 20/2011 pretenda evitarlo. Si una persona, por ejemplo, con residencia en Madrid, encuentra listas de espera en el Registro Civil de su localidad, va a poder presentar su solicitud en los Registros Civiles de Soria, Teruel o Guadalajara, con muchos menos medios personales o materiales, que acabarían colapsando. Es precisamente lo que el Ministerio de Justicia intenta evitar con el establecimiento de normas de competencia en materia de juras de nacionalidad, según resulta de su última Circular de 5 de marzo de 2021.

La propia Ley 20/2011 establece criterios de competencia en materia de matrimonio: para el trámite de expediente previo al matrimonio civil (art. 52.2); la tramitación del expediente de matrimonio civil previa a la inscripción del matrimonio cuando el mismo se haya celebrado sin su previa tramitación (art. 58.10); para el trámite previo a la celebración del matrimonio en la forma religiosa prevista por las iglesias, confesiones, comunidades religiosas o federaciones de las mismas que, inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, hayan obtenido el reconocimiento de notorio arraigo en España (art. 58 bis.2, párrafo primero); y para la inscripción de este tipo de matrimonio (art. 58 bis 2, párrafo tercero). También hace mención la Ley al funcionario competente para practicar la inscripción de defunción (art. 62.3), y la comunicación de la defunción por los centros sanitarios por parte de la dirección de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios se debe dirigir a la Oficina del Registro Civil competente (art. 64). El

RD 1004/2015 establece normas de competencia territorial para la jura de nacionalidad española y práctica de la inscripción derivada de la misma, si el peticionario ha nacido fuera de España.

Si la propia Ley establece que en determinados supuestos debe haber criterios de competencia; si los medios personales y materiales con que debe contar cada oficina se deben establecer en función de su previsible carga de trabajo; si los hospitales deben dirigir sus comunicaciones de nacimientos y defunciones a un determinado Registro Civil que, en su caso, pueda requerir al padre, madre o familiar para que presente documentación complementaria o perfeccione actos como el orden de los apellidos, la determinación de la filiación paterna no matrimonial de persona distinta del marido de la madre o similares, a juicio de CCOO es necesario que se establezcan en el Reglamento unos criterios de competencia territorial que sean razonables y respondan a las necesidades del Registro Civil y no a un simple ejercicio voluntarista pero poco práctico de inexistencia de normas de competencia.

Por ello se deben establecer en el Reglamento unos criterios de competencia territorial que, manteniendo como premisa general la libertad de los ciudadanos a dirigirse a cualquier oficina de Registro Civil, permita tanto la planificación necesaria de los medios personales y materiales precisos en las Oficinas Registrales, en función de la población a que prestan su servicio, como determinar a qué Registro civil se deben dirigir los hospitales desde los que se promuevan las inscripciones de nacimiento y defunción, los Juzgados y Tribunales que dicten resoluciones que den lugar a asientos registrales, y demás operadores jurídicos.

Respecto de los hechos objeto de inscripción registral, como los nacimientos y defunciones, estos deben ser registrados en el lugar en que acaecen, permitiendo tal y como hace la vigente legislación la inscripción de nacimiento también en la Oficina General del Registro Civil en la que los padres tienen su domicilio por su cercanía para completar los trámites que fueran precisos. Debe ser posible, además, que tanto si se registra un nacimiento en el lugar en que acaece como en el lugar en que viven los padres, se pueda hacer constar que se considera a todos los efectos legales como nacido el inscrito en el lugar del domicilio de los padres.

Respecto de actos jurídicos como los matrimonios, estos deberían poder ser registrados tanto en el lugar de celebración del matrimonio como en la Oficina General del domicilio de cualquiera de los contrayentes.

Por último, respecto de resoluciones judiciales, administrativas o escrituras públicas, éstas deberían ser registradas por la Oficina General del Registro Civil de la localidad del funcionario o autoridad de que dimana el acto inscribible, que interviene precisamente en función de criterios de competencia territorial establecidos en la legislación procesal o notarial. No tendría sentido, por ejemplo, que un divorcio dictado por un Juzgado de Huelva respecto de un matrimonio celebrado en Sevilla fuese inscrito, por ejemplo, por la Oficina General de Bilbao o Lugo. ¿Qué sentido tiene, de otra forma, que la Ley de Enjuiciamiento Civil establezca normas de competencia territorial, si el hecho del que deriva la cosa juzgada material de su resolución puede estar completamente desvinculado de dicha competencia?

El Ministerio de Justicia tiene que ser consciente que, aunque sólo sea por la viabilidad de la propia organización interna del Registro Civil, deben de haber normas de competencia. Estas no deben ser establecidas, ni siquiera de forma aleatoria, por un programa informático como DICIREG. Debe ser la norma de desarrollo, el Reglamento, el que establezca, con la amplitud que se considere necesario, reglas de competencia territorial que sin menoscabar el derecho de los particulares de presentar sus solicitudes ante cualquier registro civil, la tramitación y la práctica de

las mismas esté de alguna forma vinculada con el lugar en que acaece el hecho o acto inscribible, o con la autoridad de que dimana.

5.- Normas de competencia territorial en materia de inscripciones de nacionalidad previas a inscripciones de adquisición de nacionalidad y de adopciones internacionales

El texto de la proposición de Ley incluyó, en el Informe de la Ponencia publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de marzo de 2021, una modificación del artículo 21.2. 2ª relativa a las competencias de la Oficina Central del Registro Civil, que establecía en su redacción original su competencia para *“practicar la inscripción de los documentos auténticos extranjeros judiciales y extrajudiciales y certificaciones de asientos extendidos en Registros extranjeros”*, a fin de salvar la actual competencia de los Registros Civiles municipales respecto de las inscripciones de nacimiento ocurridas en el extranjero de personas que adquirirían la nacionalidad española y la competencia de los Registros Civiles municipales respecto de las inscripciones de nacimiento ocurridos en el extranjero en los supuestos de adopción internacional, cuando la personas que adquiriría la nacionalidad española o los adoptantes tenían su domicilio en España. La modificación introducida en la Proposición de Ley, según resulta del Informe de la Ponencia publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de marzo de 2021, establecía la excepción de *“aquellos cuya competencia pueda corresponder a las Oficinas Generales o Consulares del Registro Civil”*. El texto que finalmente aparece en la Ley 6/2011 lo excepciona únicamente a la práctica de las inscripciones *“cuya competencia pueda corresponder a las Oficinas Consulares del Registro civil”*.

Es esencial y fundamental, tanto para el adecuado funcionamiento de la Oficina Central del Registro Civil como para la efectividad de la concesión de la nacionalidad española por residencia o constitución de la adopción internacional, que las inscripciones de nacimiento derivadas de éstas sigan siendo competencia de los hoy Registros Civiles Municipales, en el futuro Oficinas Generales de Registro Civil. Constituiría un error de gravísimas consecuencias volver a la situación anterior al año 2005, que es lo que sucederá si en el Reglamento no se matiza, de alguna forma, lo dispuesto en la actual redacción del artículo 21.2.2ª de la Ley 20/2011.

Hasta el año 2005 las adquisiciones de nacionalidad española tenían dos cuellos de botella: el primero la tramitación de la fase de instrucción que correspondía a la Dirección General de Registros y del Notariado, que duraba alrededor de dos años y al que se sigue sin encontrarle solución definitiva; el segundo, que tras la concesión de la nacionalidad española, si la persona había nacido en el extranjero, el único Registro Civil competente para la práctica de la inscripción de nacimiento y marginal de nacionalidad era el Registro Civil Central, con esperas cercanas a 1 año. Nos remitimos al efecto a los informes anuales del Defensor del Pueblo.

Este segundo problema se solucionó gracias a la reforma del artículo 16 de la Ley de Registro civil operada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad. En virtud de dicha ley se añadió un apartado 4 en el artículo 16 que establecía que *“en las inscripciones de nacimiento que sean consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos cuyo lugar de nacimiento sea un país extranjero, los interesados podrán solicitar, en el momento de levantarse el acta de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las Leyes, que se extienda la inscripción de nacimiento en el Registro Civil Municipal correspondiente al domicilio en el que se haya instruido el oportuno expediente registral”*. Por lo tanto, el Registro Civil Central dejó de tener competencia exclusiva para la práctica de las inscripciones de nacimientos ocurridas en el extranjero de personas a las que se les habían concedido la nacionalidad española, pues dicha competencia paso a ser compartida

con los Registros Civiles principales. De hecho, a día de hoy son los Registros Civiles principales, y no el Central, quien practica las citadas inscripciones de nacimiento. Ni que decir tiene que la reforma fue de general aplauso por todos los actores, desde los solicitantes de nacionalidad que veían como en el mismo día de la jura ya podían obtener su certificado de nacimiento para obtención del Dni, hasta sus abogados, gestores, y personal de los Registros Civiles, en especial el del Registro Civil Central.

Además la reforma del artículo 16 de la Ley de Registro Civil fue desarrollada por la Instrucción de 28 de febrero de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre competencia de los Registros Civiles Municipales en materia de adquisición de nacionalidad española y adopciones internacionales, que de nuevo con gran acierto incluyó entre la competencia de los Registros Civiles principales, los supuestos de adquisición de la nacionalidad española por opción de menores de edad nacidos en el extranjero sujetos a la patria potestad de un ciudadano que haya adquirido la nacionalidad española por residencia.

En dicha reforma operada por la Ley 24/2005 también se estableció en el artículo 16.3 de la Ley de Registro Civil que el adoptante o los adoptantes de común acuerdo, pudieran solicitar directamente en el Registro Civil de su domicilio que se extienda la inscripción principal de nacimiento y la marginal de adopción para los supuestos de adopción internacional, suprimiendo la exclusividad de la competencia del Registro Civil Central para estos asuntos, reduciendo de forma muy ostensible el tiempo que precisaban los adoptantes españoles para poder registrar el nacimiento de su hijo en España y obtener su documentación. El artículo 27 de la Ley 54/2007, de Adopción Internacional establece que el control en el que se inste la inscripción de la adopción constituida en el extranjero para su reconocimiento en España, controlará, incidentalmente, la validez de dicha adopción en España. El artículo 29 de dicha Ley establece que cuando la adopción internacional se haya constituido en el extranjero y los adoptantes tengan su residencia habitual en España deberán solicitar la inscripción de nacimiento del menor y de adopción conforme a las normas contenidas en la Ley de Registro Civil para que la adopción se reconozca en España.

Si dicho Registro Civil vuelve a ser el Registro Civil Central y deja de poder ser el Registro Civil del domicilio de los padres adoptivos, por estar basada la inscripción de nacimiento soporte de la adopción en “*documentos auténticos extranjeros judiciales y extrajudiciales y certificaciones de asientos extendidos en Registros extranjeros*” cuya competencia de inscripción conforme el art. 21.2.2ª de la Ley 20/2011 corresponde al Registro Civil Central, el proceso para la inscripción en España de una adopción internacional durará, de nuevo, un tiempo inasumible para los padres adoptivos.

En materia de nacionalidad, el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, establece en su artículo 13.1 que “*en el plazo de cinco días desde las manifestaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 12 de este reglamento, el Encargado o la Encargada del Registro Civil competente por razón del domicilio del interesado en España procederá a la inscripción de la adquisición de la nacionalidad española, poniéndose con ello fin al procedimiento*”.

Si no se matiza en el Reglamento la actual redacción del artículo 21.2.2ª de la Ley 20/2011, dado el principio de jerarquía normativa y el principio “*lex posterior derogat prior*”, dejará de tener efecto lo dispuesto en el artículo 13.1 del Real Decreto 1004/2015 antes mencionado. Todas las inscripciones de nacimiento de personas nacidas en el extranjero que adquieran la nacionalidad española, y que constituyen requisito sine qua non para la inscripción posterior de la adquisición

de la nacionalidad española por residencia (establece el artículo 68 que “no 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”) tendrían que practicarse en la Oficina Central de Registro Civil por estar basadas en una certificación de asientos extendidos en Registros extranjeros, lo que de nuevo colapsaría dicha Oficina e impediría a los ciudadanos extranjeros la efectividad de la concesión de la nacionalidad española, tras años de espera en resolver sus solicitudes, volviendo a la situación previa al año 2005 lo que constituiría un gravísimo retroceso.

En definitiva, se propone que en el Reglamento del Registro Civil se establezca de forma expresa que además de la Oficina Central del Registro Civil, las Oficinas Generales de Registro Civil también son competentes para:

- La inscripción de nacimiento acaecido en el extranjero, basada en un certificado extranjero de nacimiento, de una persona que haya adquirido la nacionalidad española por residencia
- La inscripción de nacimiento acaecido en el extranjero, basada en un certificado extranjero de nacimiento, de una persona que haya adquirido la nacionalidad española por opción al estar sujeto a la patria potestad de una persona que la haya adquirido por residencia, cuando dicha opción se ejercite en el plazo de un año desde que el progenitor ahora español haya adquirido la nacionalidad.
- La inscripción de matrimonio acaecido en el extranjero de una persona que con posterioridad haya adquirido la nacionalidad española, si insta dicha inscripción en el plazo de un año desde la adquisición de la nacionalidad española.
- Y la inscripción de nacimiento acaecido en el extranjero, basada en un certificado extranjero de nacimiento, de una persona que haya sido adoptada por persona con domicilio en España.

6.- Integración en el Reglamento de las diversas Instrucciones, resoluciones y circulares publicadas por el Ministerio de Justicia. Especial referencia a los apellidos de las personas nacionalizadas españolas.

El Ministerio de Justicia ha publicado a lo largo de los años numerosas instrucciones, resoluciones y circulares, que han venido a interpretar y desarrollar lo dispuesto en la Ley y Reglamento del Registro Civil en materias tan complejas como el fraude documental, los matrimonios de conveniencia, los cambios de nombres propios de personas transexuales, la gestación por sustitución, o las declaraciones de adquisición de nacionalidad española con valor de simple presunción de hijos de personas de nacionalidad extranjera, entre otros. El nuevo Reglamento del Registro Civil debe integrar estas instrucciones y circulares en su texto legal.

Mención expresa se debe hacer a la determinación de los apellidos de quienes adquieren la nacionalidad española. Son muchas las dudas que se suscitan a diario al respecto, tal y como se refleja en la última Circular de 19 de abril de 2021 relativa a la terminación masculina o femenina de apellidos, que deben ser resueltas de forma clara en el Reglamento, evitando con ello la disparidad de criterios de las distintas Oficinas Generales de Registro civil: número de apellidos que pueden ostentar quienes adquieren la nacionalidad española sin renunciar a la extranjera por no ser exigible y además ostentan la nacionalidad de otro país comunitario; posibilidad o no de conservar el apellido de casada por personas que sólo tienen un apellido y han adquirido el apellido del cónyuge tras su matrimonio, así como forma de determinar el segundo apellido que

deben tener; segundo apellido de quienes legalmente sólo ostentan un apellido y sus dos progenitores tienen el mismo apellido tras el matrimonio; etc.

7- Implantación progresiva de DICIREG y convivencia con INFOREG

El texto del Reglamento u otra norma complementaria debe recoger cómo se va a proceder a la implantación del programa DICIREG, y cómo va a afectar ello hasta su total implantación a las nuevas inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción, y a las inscripciones hoy marginales, mañana complementarias, que se practiquen respecto de aquellas, distinguiendo si las hoy inscripciones principales se han practicado en DICIREG, si están incorporadas a INFOREG, o si no están incorporadas a INFOREG.

CCOO propone lo siguiente:

- De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 20/2011, hasta que el Ministerio de Justicia apruebe, mediante resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, la entrada en servicio efectiva de DICIREG en toda España para la práctica de asientos serán competentes las Oficinas del Registro Civil que lo vinieran siendo conforme a las reglas previstas en los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957.
- Mientras ello se produce, se practicarán las inscripciones de nacimiento, matrimonio, defunción y tutela con el aplicativo informático, DICIREG o INFOREG, de que estuviera dotada la Oficina Registral o Juzgado de Paz, o en los libros tradicionales si se trata de un Juzgado de Paz sin INFOREG. Se habilitará un cauce para que las inscripciones ahora principales que se practiquen en las Oficinas que paulatinamente se incorporen a DICIREG puedan ser expedidas de forma deslocalizada por cualquier oficina dotada de INFOREG.
- Hasta la completa integración de todas las Oficinas de Registro Civil en DICIREG se aplicarán las normas que rigen la competencia para practicar asientos al margen de inscripciones de nacimiento, matrimonio, defunción y tutela conforme la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957.
- Cuando una Oficina de Registro Civil ya incorporada a DICIREG haya de practicar alguna inscripción al margen de una inscripción principal, informatizada o digitalizada, de INFOREG, de su Registro Civil, incorporará ésta al programa DICIREG. La incorporación de los datos de la inscripción principal será automática cuando se trate de una inscripción informatizada, y previa comprobación y cumplimentación de los metadatos cuando se trate de una inscripción digitalizada, además de la imagen de dicha inscripción. Al tiempo de incorporarse una inscripción de INFOREG a DICIREG se reseñarán las inscripciones marginales previas que tuviese dicha inscripción. Al incorporarse la inscripción principal de INFOREG a DICIREG se procederá a la cancelación informática de la inscripción de INFOREG.
- Las inscripciones marginales respecto de inscripciones de nacimiento, matrimonio o defunción no incorporadas al programa INFOREG o DICIREG se seguirán practicando al margen de las mismas, y seguirán siendo competentes para ello la Oficina de Registro Civil o Juzgado de Paz correspondiente. Sólo se practicarán estas inscripciones marginales en DICIREG cuando hayan sido previamente digitalizadas las inscripciones

principales respecto de las que son complementarias y se hayan incorporado a INFOREG o DICIREG.

- Finalizado el proceso de recuperación y digitalización de inscripciones a que hace referencia la Disposición transitoria segunda de la Ley 20/2011, las inscripciones marginales de los libros no digitalizados (nacimientos anteriores a 1920; matrimonios, defunciones y tutelas anteriores a 1950) se seguirán practicando por las Oficinas Generales u Oficinas Colaboradoras (antes Juzgados de Paz) conforme las normas de competencia establecidas en la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 y su Reglamento, que permanecerán vigentes a estos efectos.

8.- Sustitución de los Encargados y las Encargadas de las Oficinas Generales

El apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 20/2011 establece que “*el régimen de sustitución de los Encargados del Registro Civil se regulará reglamentariamente*”.

La sustitución de un Encargado o una Encargada de una Oficina General de Registro Civil no debe regirse por las mismas normas que rigen la sustitución de Jueces, Juezas, Letrados y Letradas de la Administración de Justicia en una Oficina Judicial. Dado el conocimiento especializado que se requiere sobre la materia registral, no se considera idónea para la sustitución una persona por completo ajena y sin conocimientos o experiencia en materia registral, tal y como reconoce de forma implícita la citada Disposición Adicional al establecer que “*el Encargado del Registro Civil recibirá la formación específica que determine el Ministerio de Justicia*”.

Por todo ello CCOO considera preferente que los Gestores y las Gestoras que sean Licenciados o Grados en Derecho y presten sus servicios en las Oficinas Generales puedan sustituir a los Encargados y las Encargadas de dichas Oficinas. Este sistema de sustitución sería preferente al sistema de sustituciones actual de Letrados y Letradas de la Administración de Justicia en los órganos judiciales. En la gran mayoría de los actuales Registros Civiles y Juzgados de 1ª Instancia con competencias en la materia son los Gestores Procesales y Administrativos quienes asumen en la práctica la tarea de tramitar los expedientes de Registro Civil, de calificar las declaraciones y documentos con carácter previo a su inscripción, y de practicar los asientos registrales, por lo que dados sus conocimientos y experiencia están más cualificados para ejercer como Encargados y Encargadas de Registro Civil en sustitución de los Letrados y las Letradas de la Administración de Justicia cuando ello sea preciso que otras personas destinadas en otros órganos judiciales.

9.- Supuestos de cambios de nombre

El artículo 52 de la Ley 20/2011 limita el cambio de nombre propio al supuesto del uso habitual, cuando en la legislación de 1957, su Reglamento e Instrucciones del Ministerio de Justicia se establecen otros supuestos distintos de los del uso habitual que ahora no aparecen contemplados (cambio de nombre impuesto con infracción de normas establecidas en el artículo 51, traducción de nombre extranjero o adecuación gráfica al español).

Uno de los supuestos que, en todo caso, se entiende que debe recoger el Reglamento de la Ley 20/2011 es el de personas que se sienten de sexo contrario al inscrito, de conformidad con lo establecido en la Instrucción de 23 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y

del Notariado, sobre cambio de nombre en el Registro Civil de personas transexuales. Se debe entender que para dicho cambio de nombre, al igual que sucede respecto de determinadas modificaciones de apellidos, no es preciso un procedimiento registral sino que debe bastar la mera declaración de voluntad del solicitante o sus representantes legales en caso de menores no emancipados.

10.- Supresión de la necesidad de publicar edictos en expedientes previos al matrimonio. Constancia de expedientes tramitados en Notarias

El Reglamento debe detallar aquellos aspectos relativos a la tramitación de los expedientes previos al matrimonio civil o religioso no contemplados en la Ley 20/2011.

A juicio de CCOO el Reglamento no debe hacer mención alguna a la publicación de edictos en dichos expedientes, como sucede ahora respecto de las poblaciones de menos de 25.000 habitantes o Registros Consulares con menos de 25.000 españoles y españoles matriculados en cuyo término o ámbito hubieran residido alguno de los contrayentes en los dos últimos años. La publicación de edictos constituye un trámite superfluo, sustituible por una información testifical, y que además puede suponer publicidad inadecuada de datos personales y vulneración del derecho a la intimidad.

Asimismo debe permitirse, como hasta la fecha, que el matrimonio tramitado en el Registro Civil pueda ser celebrado ante Notario y viceversa, a partir de que los Notarios puedan tramitar actas previas de matrimonio civil, que los matrimonios autorizados por ellos puedan celebrarse no sólo ante el Juez de Paz, Alcalde o Concejal o Concejala Delegada, sino también ante el Encargado o la Encargada de un Registro Civil.

Por otro lado, cuando un expediente previo al matrimonio se tramita en un Registro Civil y se deniega, debe quedar constancia de dicha denegación conforme el artículo 32 de la Ley, a fin de evitar que los promotores puedan acudir a otro Registro Civil, el del domicilio del otro promotor, para intentar su autorización sin que haya modificación sustancial de las circunstancias que se tuvieron en cuenta para su denegación. Ello, sin embargo, no sucede así respecto de la tramitación de dichos expedientes ante Notario. Nada impide, porque no existe una base de datos común donde consultar, que tras la denegación de autorización de matrimonio por un Registro civil los promotores acudan a un Notario de su localidad, para conseguir dicha autorización y poder casarse con posterioridad; tampoco nada impide que tras la denegación de un matrimonio por un Notario los promotores acudan a otro Notario de la misma localidad a fin de que su matrimonio sea autorizado, pues no existe una base común de datos de los Notarios donde puedan consultar las autorizaciones de matrimonio previamente denegadas por otros Notarios. Es necesario articular un sistema que limite la tramitación de un expediente previo al matrimonio civil en una Notaría cuando con anterioridad se ha denegado dicha autorización por un Registro Civil o por otra Notaría, a fin de que no accedan al sistema registral matrimonios de conveniencia contra los que el Ministerio de Justicia lleva años trabajando ni existan problemas de calificación (denegaciones) cuando se inste su inscripción.

11.- Expedición de licencias de enterramiento

El Reglamento debe matizar la necesidad de que las licencias de enterramiento se expidan una vez practicada la inscripción de defunción. La realidad prácticamente unánime en todos los

Registros Civiles es que la licencia de enterramiento se expide tras la revisión de la documentación que servirá de base a la inscripción de defunción, tras la constatación de la idoneidad de dicha documentación y su contenido, en especial la inexistencia de indicios de muerte violenta, y que con posterioridad se practica la inscripción de defunción. El artículo 44.4º del actual Reglamento del Registro Civil permite la expedición de la licencia de enterramiento sin necesidad de practicar previamente la inscripción de defunción. Si las empresas funerarias tienen que esperar a la práctica de inscripción de defunción mediante DICIREG para poder obtener la licencia de enterramiento, los entierros se retrasarán inevitablemente. La experiencia en los meses de confinamiento por el Covid-19 aconsejan desvincular la expedición de la licencia de enterramiento respecto de la práctica de la inscripción de defunción.

Debe establecer el Reglamento, además, la posibilidad de que las licencias puedan expedirse de forma automática y firmadas electrónicamente en el supuesto de defunciones comunicadas por medios electrónicos, si no hay indicios de muerte violenta.

12.- Inscripciones de defunción en virtud de expediente registral

El Reglamento de la Ley 20/2021 debe incluir la posibilidad de practicar una inscripción de defunción con base a un expediente de registro civil, tal y como se hace en la actualidad conforme el artículo 86 de la Ley de Registro Civil de 1957 y 278 de su Reglamento, no limitada a los supuestos de fallecidos o desaparecidos en la guerra civil que establece la Disposición Adicional Octava. Así aparecía en la redacción original de la Ley 20/2011, de Registro Civil, y se suprimió de forma no justificada para actualizar dicho precepto a la competencia de resolver el expediente de jurisdicción voluntaria tras la aprobación de la Ley 15/2015.

13.- Establecimiento de determinadas jefaturas en Oficinas Exclusivas, a desempeñar por personal de la Administración de Justicia

CCOO propone que el Reglamento incluya un reconocimiento a la labor que realizan los funcionarios y las funcionarias de los Cuerpos de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial en los Registros Civiles Exclusivos, estableciendo la posibilidad de dotar determinadas Jefaturas de servicios a su cargo (expedición de certificados, atención al ciudadano, etc).

14.- Posibilidad de que los funcionarios y las funcionaras de los Cuerpos de la Administración de Justicia presten servicios registrales en Consulados de España

La Ley 20/2011 mantiene como órganos del Registro civil las llamadas Oficinas Consulares del Registro Civil, a cargo de los y las Cónsules de España o, en su caso, de los funcionarios y las funcionarias diplomáticas encargadas de las Secciones consulares de la Misión Diplomática.

Tradicionalmente las Oficinas Consulares de España en el extranjero se han cubierto con personal perteneciente a la Administración General del Estado, sin que su relación de puestos de trabajo esté abierta a funcionarios y funcionarias de la Administración de Justicia.

Dada la formación especializada de los Cuerpos de Funcionarios de la Administración de Justicia, así como su probada experiencia en la materia, CCOO considera que el Reglamento de Registro

Civil debería establecer que en aquellos Consulados que, por su registro de matrícula, tengan personal dedicado exclusivamente a funciones de Registro Civil, los puestos de trabajo relativos a la llevanza del Registro civil puedan ser abiertos a personal distinto del Ministerio de Asuntos Exteriores, a fin de que el personal de la Administración de Justicia pudiese optar a dichos puestos de trabajo.

