

PROPUESTA DE CCOO SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO DEL REGISTRO CIVIL (enero 2017)

El Registro Civil, servicio público hoy integrado dentro de la Administración de Justicia, fue foco de atención durante toda la legislatura 2011-2015.

Tras más de 140 años de pacífica llevanza de los Registros Civiles por parte de la Administración de Justicia, la aprobación de la Ley 20/2011, de 21 de junio de Registro Civil, cuya entrada en vigor inicialmente prevista para el 22 de julio de 2014 y que se ha ido posponiendo hasta el 30 de junio de 2017, supone la desjudicialización del Registro Civil, en el sentido de que sus Encargados ya no serán los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial.

Así, la Ley 20/2011 establece en su Disposición Adicional Segunda que las plazas de Encargados de las Oficinas de Registro Civil *“se proveerán entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1 que tengan la Licenciatura en Derecho o la titulación universitaria que la sustituya y entre secretarios judiciales”* (hoy letrados de la Administración de Justicia), en vez de los miembros de la carrera Judicial que tradicionalmente habían sido los Encargados de los Registros Civiles. Ello, unido a que la desjudicialización del Registro Civil vino acompañada de la pretensión de sacar fuera de la Administración de Justicia las oficinas de Registro Civil (pese al reconocimiento de determinados derechos a los funcionarios de los Cuerpos de la Administración de Justicia que hoy prestan servicios en los mismos en la Disposición Transitoria Octava de la Ley 20/2011) y la indefinición sobre qué funcionarios pueden prestar sus servicios en las futuras oficinas del Registro Civil fue utilizado en la anterior legislatura para intentar la privatización del Registro Civil mediante su atribución a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Y ello pese a que no cabe duda de que la Ley 20/2011 mantuvo el Registro Civil integrado dentro de las Administraciones Públicas, servido íntegramente por funcionarios públicos y con competencias ejecutivas por parte de las Comunidades Autónomas, tal y como resulta de la Disposición Adicional Primera de la Ley 20/2011.

El Partido Popular aprobó en solitario durante la legislatura 2011-2015 la asignación del Registro Civil a los Registradores Mercantiles mediante la Disposición Adicional Vigésima del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, luego Ley 18/2014, de 15 de octubre.

Este intento de privatización del Registro Civil fue inmediatamente contestado por CCOO, los trabajadores y trabajadoras de los Registros Civiles, numerosos ayuntamientos y parlamentos autonómicos, asociaciones profesionales y sindicales, y partidos políticos. Se llevó a cabo una gran movilización contra la asignación de los Registros Civiles a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, incluyendo una Iniciativa Legislativa Popular promovida por CCOO en defensa de un Registro civil público, gratuito, cercano a los ciudadanos y servido íntegramente por funcionarios públicos que, sin duda, hubiera obtenido sin dificultad las 500.000 firmas necesarias, ya que se llegó a recoger, tan solo

entre los meses de marzo y mayo de 2015, más de 300.000 firmas y que CCOO paralizó ante la retirada del Gobierno de su proyecto privatizador que anunció con carácter previo a las organizaciones sindicales del sector de justicia el propio Ministro Rafael Catalá.

La privatización del Registro Civil fue finalmente frustrada tras su derogación en junio de 2015, poco antes de su entrada en vigor, mediante la Disposición Derogatoria Única de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil. La Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, entrará en vigor el 30 de junio de 2017 según establece su Disposición Final Décima en su última redacción.

Llegados a ese punto, faltando menos de 6 meses para la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de Registro Civil, a la vista de la situación actual de los Registros Civiles en España, su carácter de servicio público, gratuito y cercano a los ciudadanos; del trabajo que se desarrolla en los mismos por los funcionarios de la Administración de Justicia, la necesidad de garantizar la continuidad del servicio prestado y su accesibilidad a todos los ciudadanos, CCOO formula la presente propuesta de directrices sobre lo que a su juicio debe ser el servicio público del Registro Civil, para su toma en consideración por el Ministerio de Justicia y todos los partidos políticos, a fin de que el 30 de junio de 2017 ya pueda entrar en vigor la Ley 20/2011 y finalice esta época de interinidad e incertidumbre respecto al futuro del Registro Civil.

La propuesta que se formula mantiene el Registro civil como un servicio público integrado dentro de la Administración de Justicia, cercano, gratuito, accesible electrónicamente por las demás Administraciones y funcionarios públicos, y servido íntegramente por personal de la Administración de Justicia. Implica el mantenimiento del empleo público relacionado con el Registro Civil y busca la mejora del servicio que se presta a los ciudadanos, sin merma en la garantía del buen funcionamiento de los órganos registrales.

CCOO comparte las palabras del Ministro de Justicia Rafael Catalá expresadas en su comparecencia en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el pasado 5 de diciembre, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento a desarrollar en esta legislatura, en materia de Registro civil. El Sr. Ministro plantea una reforma desde el diálogo político y profesional con un compromiso inquebrantable: impulsar un modelo de Registro Civil público, gratuito, electrónico, más seguro, más eficaz y operativo.

Para ello, para superar viejos debates y despejar todo tipo de dudas (sic), el Sr. Ministro hizo una propuesta que compartimos, basada en dos ejes:

1º. Que la llevanza del Registro Civil sea 100 % pública, confiando que su atribución a un determinado cuerpo de empleados públicos pueda surgir de las negociaciones con las organizaciones sindicales, con la idea además de crear las Oficinas Generales de Registro Civil singularizadas, dentro de los juzgados que atienden esta función, con plantillas de funcionarios de la Administración de Justicia. Según se desprende de las palabras del Ministro, deben ser los Letrados de la Administración de Justicia los que asuman la llevanza del Registro Civil.

2º. Que su gestión sea 100 % pública, con un sistema electrónico de gestión del Registro Civil de titularidad estatal, que permita la transición de las cuatro secciones actuales al folio personal.

Partiendo de todo ello, CCOO propone la reforma de la Ley 20/2011, de Registro Civil, para que pueda entrar en vigor dicha ley dentro del plazo previsto, basado en los siguientes ejes:

1. Registro Civil integrado en la Administración de Justicia
2. Registro civil servido por personal de la Administración de Justicia, con los Letrados como Encargados de los mismos y Gestores con asunción de funciones delegadas.
3. Mantenimiento de la actual estructura de Oficinas de Registro Civil en cada partido judicial, si bien con funciones singularizadas respecto de las que se realizan en las Oficinas Judiciales, y de los Juzgados de Paz con funciones delegadas. Restablecimiento de los principios de competencia territorial, excepto para la expedición de certificados de inscripciones informatizadas o digitalizadas.
4. Registro Civil electrónico, accesible por todas las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.
5. Exclusividad del Registro Civil en la tramitación de procedimientos relativos al estado civil (incluidos matrimonios e instrucción de solicitudes de nacionalidad).

1. Registro Civil integrado en la Administración de Justicia.

La Constitución de 1978 sitúa a las personas y a sus derechos en el centro de la acción pública, tal y como establece el preámbulo de la Ley 20/2011, de Registro Civil. Un Registro Civil coherente con la Constitución ha de asumir que las personas –iguales en dignidad y derechos- son su única razón de ser, no sólo desde una perspectiva individual y subjetiva sino también en su dimensión objetiva, como miembros de una comunidad políticamente organizada.

El Registro Civil debe ser, tal y como establece el artículo 2 de la Ley 20/2011, un registro público dependiente del Ministerio de Justicia, en el que todos los asuntos referentes al mismo estén encomendados a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Dada la especificidad y especialidad de su materia su llevanza debe ser exclusiva para funcionarios con una formación especializada en derechos de la persona y familia, y excluyente para los encargados de otros Registros jurídicos, dedicados al tráfico jurídico. El registro de los datos relativos al estado civil, la formación de actos del estado civil y la publicidad registral deben estar en todo caso fuera e independiente del tráfico mercantil.

Uno de los motivos de la desjudicialización del Registro Civil acordada por la Ley 20/2011 fue garantizar la plena dependencia de los Registros Civiles respecto de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sin que pudiera ser contradicha por el principio de independencia judicial establecido en el artículo 117.1 de la Constitución por el hecho de atribuirse su llevanza a Jueces y Magistrados. La Ley 20/2011 recalca dicha dependencia en

sus artículos 2.1 (“los Encargados del Registro Civil deben cumplir las órdenes, instrucciones, resoluciones y circulares del Ministerio de Justicia y de la Dirección General de los Registros y del Notariado”), 26 (entre las funciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado se señalan en el apartado 2º la de “Dictar las instrucciones, resoluciones y circulares que estime procedentes en los asuntos de su competencia, que tendrán carácter vinculante”) y Disposición Adicional segunda (“El incumplimiento o la inobservancia de las instrucciones, resoluciones y circulares de la Dirección General de los Registros y del Notariado se considerará falta muy grave de conformidad con lo previsto en la letra i) del apartado 2 del artículo 95 del Estatuto Básico del Empleado Público”). Todo ello se debe mantener en aras del principio de unidad de actuación que subyace en la motivación de la desjudicialización del Registro Civil.

La modernización del Registro Civil, la aplicación al Registro Civil de técnicas organizativas y de gestión de naturaleza administrativa, el establecimiento de una mayor uniformidad de criterios y una tramitación más ágil y eficiente de los distintos expedientes, objetivos declarados en la exposición de motivos de la Ley 20/2011 para excluir a los jueces de la llevanza del Registro Civil, son perfectamente compatibles con el mantenimiento de los Registros Civiles dentro de la Administración de Justicia.

A juicio de CCOO, aun en el caso de que los Jueces dejen de ser competentes en materia de Registro Civil, éste debe continuar integrado dentro de la Administración de Justicia, como una oficina propia al igual que existen las oficinas judiciales o fiscales, con al menos una oficina registral por cada partido judicial, con los Letrados de la Administración de la Administración de Justicia como Encargados de los mismos, con personal de la Administración de Justicia destinado en dichas Oficinas y con Juzgados de Paz y Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz con funciones en materia de Registro civil conforme lo expuesto en el apartado anterior.

CCOO considera que es perfectamente compatible con los objetivos establecidos en la Ley 20/2011, de Registro Civil, el mantenimiento de los Registros Civiles como un servicio más dentro del ámbito de la Administración de Justicia, que no sólo está integrada por los miembros de la Carrera Judicial sino también por los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial, entre otros.

Desde el punto de vista constitucional la atribución de los Registros Civiles a la Administración de Justicia viene amparada por el artículo 117.4 CE, que permite la atribución a los Juzgados y tribunales de funciones distintas de las jurisdiccionales “en garantía de cualquier derecho”. Este precepto fue el fundamento para mantener al Registro Civil el ámbito de los Juzgados de Primera Instancia y de Paz conforme establecían los artículos 2.2 y 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial hasta la Ley Orgánica 8/2011, de modificación de dicha Ley. Por dicho motivo la Ley Orgánica 7/2015, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, atribuye a los Letrados de la Administración de Justicia competencia en materias tales como jurisdicción voluntaria, conciliación, mediación y cualesquiera otras que expresamente se prevean.

Dada la naturaleza jurídico pública del Registro Civil y los datos que en el mismo se contienen, su titularidad pública, el nivel alto de las medidas de seguridad que el mismo

debe tener su base de datos , y su carácter esencial y fundamental para el ejercicio de los derechos derivados de la prueba que el mismo proporciona, todas las personas encargadas del tratamiento de sus datos deben ser funcionarios públicos como mejor garantía de conservación, privacidad y confidencialidad de los datos incorporados al mismo. De esta forma queda adecuadamente garantizado el derecho a la intimidad de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales. Así resulta de las Disposiciones Adicional Segunda y Transitoria Octava de la Ley 20/2011, de Registro Civil, que mantiene en todo caso al Registro Civil dentro del amparo de las Administraciones Públicas.

La atribución de los Registros Civiles a la Administración de Justicia ha sido pacífica hasta ahora y ha permitido desde 1871 el normal funcionamiento del Registro Civil sin sujeción a vaivenes políticos o cambios en las distintas administraciones, garantizando los funcionarios de la Administración de Justicia la objetividad e imparcialidad del Registro Civil y su sujeción, como administración registral, a las órdenes e instrucciones del Ministerio de Justicia y de la Dirección General del Registro y del Notariado.

Actualmente, el número de trabajadores de la Administración de Justicia que desempeñan funciones relacionadas con el registro civil (Registro Civil Central, Registros Civiles Únicos, Juzgados de Primera Instancia con funciones de R.C, Juzgados de Primera instancia e instrucción con funciones de R.C, Juzgados de Paz y Agrupaciones de Juzgados de Paz con funciones de R.C.) asciende a cerca de 3.000 trabajadores.

La objetividad, profesionalidad e imparcialidad en los servicios y administraciones públicas viene garantizada con la inamovilidad en la condición de funcionarios de carrera, tal y como se establece como fundamento de actuación en el artículo 1.3 e) del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*.. Todos los Cuerpos Generales de funcionarios de la Administración de Justicia, así como los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, son funcionarios públicos que acceden a la Administración Pública mediante procesos selectivos que respetan los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad y entre cuyos temarios de oposiciones se contienen temas relativos a los registros civiles. Por lo tanto su formación teórica y práctica en materia de Registro civil es incuestionable.

En tiempos de crisis como la actual constituiría un auténtico contrasentido dejar de contar con los recursos humanos actuales especializados en la tramitación registral y formar a nuevos funcionarios públicos para la llevanza del Registro Civil. Resultaría un contrasentido que el Registro Civil sea un registro público dependiente del Ministerio de Justicia y que éste, teniendo funcionarios cualificados para ello, optase por atribuir su llevanza a otros funcionarios de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas.

El mantenimiento de los Registros civiles como un servicio propio de la Administración de Justicia permitiría que las Comunidades Autónomas que ya han asumido competencias en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia pudiesen igualmente ejercer las competencias ejecutivas en materia de Registro civil, como parte de dicha Administración, sin necesidad de modificaciones de Estatutos de Autonomía o de iniciar un nuevo proceso de transferencias.

CCOO no comparte la propuesta sugerida en algunos ámbitos sobre atribuir los Registros Civiles a los Ayuntamientos. Esta fue la primera solución en la que se pensó antes de la Ley de Registro Civil de 1870, pero dicha opción no fue viable por la falta de medios, de funcionarios capacitados para ello y la politización de los municipios, argumentos que sin duda son de aplicación en el presente momento. El Registro Civil debe depender orgánica y funcionalmente del Ministerio de Justicia para garantizar su integridad y buen funcionamiento, y ello no sucedería en caso de atribuir la llevanza de los Registros Civiles a los Ayuntamientos, pues dependerían de éstos. Basta remitirse a los preámbulos de las Leyes provisionales de Matrimonio y de Registro Civil de 1870, elaborado por D. Eugenio Montero Ríos, Ministro de Gracia y Justicia, con motivo de la presentación a las Cortes Constituyentes del Proyecto de dichas Leyes, para rechazar cualquier propuesta de municipalizar los Registros civiles. Y ello sin perjuicio de que los Juzgados de Paz, en su calidad de órganos delegados de las Oficinas principales de Registro Civil y bajo la dirección de su Encargado, puedan estar servidos por personal de la Administración local.

2. Registro civil servido por personal de la Administración de Justicia, con los Letrados como Encargados de los mismos y Gestores con asunción de funciones delegadas.

2.1. Letrados de la Administración de Justicia como Encargados de las Oficinas de Registro Civil.

Una de las cuestiones que quedaron abiertas en la Ley 20/2011 fue qué funcionarios serían los Encargados del Registro Civil. La Disposición Adicional segunda establece que “las plazas de Encargados del Registro Civil se proveerán entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1 que tengan la Licenciatura en Derecho o la titulación universitaria que la sustituya y entre secretarios judiciales”, no definiendo qué funcionarios de carrera del Grupo A1 podrían ocupar las plazas de Encargados de los Registros Civiles además de a los Secretarios Judiciales.

Consecuentemente con la permanencia de los Registros Civiles dentro de la Administración de Justicia las plazas de Encargado deben ser provistas por funcionarios de dicha Administración.

Dada la desjudicialización del Registro Civil establecida en la Ley 20/2011, a juicio de CCOO deben ser los Letrados de la Administración de Justicia, antes Secretarios Judiciales los llamados a ocupar las plazas de Encargados del Registro Civil, tal y como se prevé en la Disposición Adicional Segunda.

Ningún funcionario mejor que los Letrados de la Administración de Justicia para ser los titulares, con carácter exclusivo, del Registro Civil, al reunir dentro de su propia definición los caracteres que deben exigirse para dicha titularidad: Cuerpo Superior Jurídico, carácter de autoridad, ámbito nacional y dependencia del Ministerio de Justicia. Con dicha asignación se garantiza además el carácter público del Registro Civil, su prestación dentro del ámbito de las Administraciones Públicas y su incardinación dentro del Ministerio de Justicia.

Así lo establece el art. 440 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al decir que *“los Letrados de la Administración de Justicia son funcionarios públicos que constituyen un Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia, y que ejercen sus funciones con el carácter de autoridad, ostentando la dirección de la Oficina judicial”*. El art. 443.1 de dicha Ley prevé que los Letrados de la Administración de Justicia que sean Encargados de los Registros Civiles puedan pasar a la situación de servicios especiales conforme a lo dispuesto en la Ley del Registro Civil y sus normas de desarrollo.

La encomienda del Registro civil a los Letrados de la Administración de Justicia como encargados de las Oficinas del Registro civil supone un reconocimiento de la eficaz labor de los miembros de ese Cuerpo en las tareas registrales como funcionarios especialmente vinculados al ejercicio de la fe pública. Además, la preparación especializada de los Letrados de la Administración de Justicia, en especial de todos aquellos que se hallan en Registros Civiles exclusivos, no tiene parangón con ningún otro funcionario a nivel nacional. La persona más cualificada, una vez desjudicializada la función registral, por su preparación técnica y jurídica, conocimiento del organigrama judicial y desempeño histórico de sus funciones en Registros Civiles, es el Letrado de la Administración de Justicia. Así lo han entendido la gran mayoría de operadores jurídicos que han intervenido en este debate desde la aprobación de la Ley 20/2011, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Fiscal, el Consejo del Secretariado, el Consejo General del Notariado, la inmensa mayoría de partidos políticos y de organizaciones profesionales y sindicales.

La atribución del Registro Civil a los Letrados de la Administración de Justicia, auxiliados por los funcionarios de los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, todos ellos integrados en la Administración del Estado y que gozan de la experiencia y calificación reconocidos, garantiza el buen funcionamiento de los Registros Civiles y la adecuada salvaguarda del derecho de los ciudadanos a la dignidad y a la intimidad que les ofrecen los artículos 10.1 y 18.1 y 4 de la CE. La atribución del Registro Civil a los Letrados de la Administración de Justicia sigue de esta forma criterios de racionalidad, y cuenta con el máximo consenso con los colectivos implicados, con voluntad de permanencia en el tiempo, adaptándose a la actual realidad social, plenamente garantista en la realización de los derechos e intereses de los ciudadanos, a fin de dar respuesta, también en esta parcela del ordenamiento, al desafío de una Justicia más moderna y eficaz.

A los efectos de que el régimen jurídico aplicable a los Encargados y funcionarios de un mismo Registro Civil sea el mismo; dada la atribución vigente de competencias al Ministerio de Justicia respecto de los Letrados de la Administración de Justicia, y al Ministerio de Justicia o Comunidades Autónomas con competencias asumidas respecto de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia; y la asunción de competencias ejecutivas en materia de Registro civil por parte de determinadas Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía, CCOO considera que los Letrados de la Administración de Justicia y los funcionarios de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia que presten sus servicios en los Registros Civiles deben permanecer en servicio activo, dependiendo todos ellos del Ministerio de Justicia o Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas (lo que implicaría ampliar los Decretos de transferencias, a fin de transferir la dotación económica hoy destinada a Encargados y Secretarios de los Registros

Civiles), y percibiendo el complemento específico, productividad y gratificaciones que establezcan la Administración de la que dependan.

2.2. Funciones atribuidas a la Jurisdicción Civil, hoy atribuidas a los Jueces como Encargados del Registro Civil

La atribución de la llevanza del Registro Civil a los Letrados de la Administración de Justicia debería suponer una revisión de las competencias hoy atribuidas a los Encargados de los Registros Civiles en tanto en cuanto sus miembros pertenecen al Poder Judicial.

Conforme el vigente artículo 17 de la Ley de Registro Civil de 1957 “ *el Juez encargado del Registro que tenga competencia para la inscripción la tiene también para los actos previos gubernativos o de jurisdicción voluntaria atribuidos a la Justicia Municipal*”. Ello ha permitido que los Jueces Encargados de Registro Civil hayan conocido de dichos actos previos como la autorización o aprobación del reconocimiento de la filiación no matrimonial o las dispensas matrimoniales.

Sin embargo, la Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, reserva a los Jueces el conocimiento de los procedimientos de jurisdicción voluntaria relativo a dichos asuntos, y ello con base a que, según consta en la exposición de motivos, “*se reserva la decisión de fondo al Juez de aquellos expedientes que afectan ... al estado civil de las personas, los que precisan una específica actividad de tutela de normas sustantivas, los que pueden deparar actos de disposición o de reconocimiento, creación o extinción de derechos subjetivos o cuando estén en juego los derechos de menores o personas con capacidad modificada judicialmente, en la nueva terminología a la que ya se ha hecho referencia. De este modo, el Juez es el encargado de decidir, como regla general, los expedientes de jurisdicción voluntaria en materia de personas y de familia...*”

Desde el momento en que los integrantes del Poder Judicial dejen de ser los Encargados de los Registros Civiles se producirá automáticamente la atribución a la jurisdicción civil de determinadas competencias que hoy conocen los Registros Civiles. Ello, a nuestro juicio, supondrá un retraso en la tramitación de determinadas actuaciones ante el Registro Civil por la tramitación de expedientes de jurisdicción voluntaria, en principio sin complejidad ni controversia alguna (presentación de solicitud, reparto, comparecencia, resolución, etc). Y de igual forma que los Letrados de la Administración de Justicia son competentes para resolver expedientes de jurisdicción voluntaria que afectan al estado civil, como las declaraciones de ausencia o fallecimiento, también lo deberían ser para resolver aquellas cuestiones en las que no se suele plantear controversia, como la aprobación del reconocimiento efectuado por menores de edad.

Además existen hoy determinadas actuaciones, como las adopciones internacionales, cuyo conocimiento tienen atribuido hoy los Encargados de los Registros Civiles, posiblemente por recaer tal responsabilidad en la actualidad en Jueces y Magistrados, que entendemos que deben ser tramitados conforme a las normas establecidas en la Ley 15/2015, de jurisdicción voluntaria, en los supuestos más complejos, por los motivos expresados en la Exposición de motivos de dicha Ley.

Por todo ello CCOO estima que debe procederse a la modificación de la Ley 15/2015, de Jurisdicción Voluntaria, de la Ley 54/2007 de Adopción Internacional, y del Código Civil, a fin de atribuir a la jurisdicción civil aquellas actuaciones que pueden revestir más complejidad o controversia en cuanto a la determinación del estado civil, que serían:

- Las relativas a la determinación de la filiación:
 - o Autorización del reconocimiento de filiación del art 125 del Código Civil
 - o Eficacia del reconocimiento de menor o de persona con la capacidad modificada judicialmente del art. 124 del Código Civil, en caso de falta de consentimiento expreso del representante legal.
 - o Reconocimiento de las adopciones internacionales salvo las que se constituyan conforme lo dispuesto en el Convenio de la Haya de 1993 y se presente certificado de conformidad con dicho convenio (art. 27 de la Ley de Adopción Internacional)
- La autorización para solicitar la adquisición de la nacionalidad española por residencia, en caso de menores de 14 años de edad o con la capacidad modificada judicialmente, en el supuesto de guarda, tutela o acogimiento por persona distinta de los padres y, en general, en todos los casos de representación legal distinta de la patria potestad (suprimiéndose la necesidad de esta autorización en el supuesto de representación legal por patria potestad, que son la gran mayoría de supuestos).
- La atribución a uno de los padres, en caso de desacuerdo entre quienes ostenten la patria potestad, de la facultad de decidir cualquier aspecto relativo al estado civil de los hijos sujetos a la patria potestad (art. 5.2.a) 1º de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia.
- la publicación de matrimonios secretos, en caso de que uno o ambos cónyuges se amparen en dicho secreto para infringir gravemente los deberes fundamentales del matrimonio
- la aprobación de las dispensas matrimoniales.

Por el contrario, debe declararse la competencia del Encargado del Registro Civil para la aprobación del reconocimiento efectuado por un menor de edad o persona con la capacidad modificada judicialmente, conforme lo dispuesto en el artículo 121 del Código Civil, y mantener su competencia en materia de adopciones internacionales cuando éstas hayan sido constituidas conforme el Convenio de la Haya y se haya presentado el certificado acreditativo de dicha tramitación, así como en materia de recepción de declaración de emancipación por concesión de los padres y de rectificación registral de sexo.

2.3. Asunción de funciones registrales por parte de Gestores Procesales y Administrativos, y reconocimiento de la labor que realizan los Tramitadores Procesales y Administrativos y los Auxilios Judiciales.

El vigente artículo 44 del Reglamento del Registro Civil establece la posibilidad de que los Gestores Procesales y Administrativos asuman por delegación del Encargado del Registro Civil las funciones del art. 46 de dicho Reglamento (extender inscripciones de nacimiento

de hijos matrimoniales, matrimonios canónicos, matrimonios cuyo expediente se haya tramitado en el Registro Civil, ordinarias de defunción, notas marginales que no sean de rectificación o cancelación), así como la función de certificar y las fes de vida y estado.

Ello viene a corroborar lo que sucede en la práctica, y es que la función calificadora positiva en este tipo de inscripciones, notas marginales y certificaciones la realiza realmente el personal de la Administración de Justicia y no el Encargado del Registro Civil, consecuente con una distribución racional de las tareas registrales, elevando al Encargado aquellas cuestiones más complejas o en las que se suscite controversia.

CCOO propone que la Ley 20/2011 recoja de forma expresa que bajo la dirección del Encargado del Registro Civil, los Gestores Procesales y Administrativos realizarán la calificación positiva de las inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunción, así como de aquellas inscripciones que resulten de resoluciones judiciales, administrativas o escrituras públicas, y que en caso de que entiendan que procede una calificación negativa sea el Encargado del Registro civil el que resuelva sobre la práctica o no de la inscripción o su contenido.

CCOO igualmente considera además que debe establecerse la previsión de que los Gestores que sean licenciados en Derecho puedan sustituir a los Encargados de los Registros Civiles en los términos que se establezcan reglamentariamente. De esta forma se evitaría el sistema complicado de sustituciones actual de Letrados de la Administración de Justicia, sobre todo en los juzgados únicos. Y ello porque en la gran mayoría de 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 cualificados para ejercer como Encargados de Registro Civil en sustitución de los Letrados de la Administración de Justicia cuando ello sea preciso.

CCOO propone también el reconocimiento a la labor que realizan los funcionarios de los Cuerpos de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial en los Registros Civiles, pilar esencial en el funcionamiento del Registro civil y que en muchas ocasiones tiene que asumir por entero su llevanza. A juicio de CCOO deberían establecerse en determinadas Oficinas Generales Jefaturas a su cargo (expedición de certificados, atención al ciudadano, etc).

2.4 Posibilidad de que los actuales Encargados de Registros Civiles Exclusivos o Central continúen en el desempeño de su cargo.

La Ley 20/2011 no establece previsión alguna de que los actuales Magistrados Encargados de los Registros Civiles Exclusivos o Central puedan ser los Encargados de las Oficinas Generales y Central en que se transformarán los Registros Civiles en que actualmente prestan sus servicios. Algunos de estos Magistrados tienen larga experiencia en la materia y ha desempeñado gran parte de su carrera judicial en el Registro Civil.

CCOO entiende que aun cuando se lleve a cabo la desjudicialización de los Registros Civiles

debe ofrecerse a los actuales Encargados de los Registros Civiles Exclusivos y Central, con al menos 5 años de ejercicio en el puesto de trabajo, la posibilidad de continuar a cargo de los Registros Civiles en que prestan sus servicios, pasando a situación de servicios especiales por su carácter análogo a los supuestos contemplados en el artículo 351 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con derecho a percibir las retribuciones básicas correspondientes a su categoría profesional y las complementarias asignadas en la Relación de Puestos de Trabajo correspondiente, y siéndoles de aplicación el régimen estatutario de la Administración pública en la que presten servicios.

2.5 Posibilidad de que los funcionarios de los Cuerpos de la Administración de Justicia presten servicios registrales en Consulados de España

La Ley 20/2011, al igual que la vigente Ley de Registro Civil, mantiene como órganos del Registro civil las llamadas Oficinas Consulares del Registro Civil, a cargo de los Cónsules de España o, en su caso, de los funcionarios diplomáticos encargados 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 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 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 deberían ser abiertos, a fin de que el personal de la Administración de Justicia pudiese optar a dichos puestos de trabajo.

3 Mantenimiento de la actual estructura de Oficinas de Registro Civil en cada partido judicial, si bien con funciones singularizadas respecto de las que se realizan en las Oficinas Judiciales, y de los Juzgados de Paz con funciones delegadas. Restablecimiento de los principios de competencia territorial, excepto para la expedición de certificados de inscripciones informatizadas o digitalizadas.

3.4 Oficinas singularizadas de Registro Civil

Haciendo propias las palabras del Sr. Ministro ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados el pasado día 5 de diciembre, CCOO considera que debe haber Oficinas de Registro Civil singularizadas, de la misma forma que existen Oficinas Civiles o Penales.

Esta singularidad debe suponer que el personal de la Administración de Justicia que preste sus servicios en dichas Oficinas lo debe ser de forma exclusiva, sin realizar otras funciones jurisdiccionales, salvo en las Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, Juzgados de

Paz y partidos judiciales con un único Juzgado. Sólo el Encargado del Registro Civil (Letrados de la Administración de Justicia) debería poder asumir otras funciones jurisdiccionales (de jurisdicción civil), pues tal y como sucede en la actualidad sólo en el caso de las ciudades más grandes se justifica que el Encargado del Registro Civil se dedique con exclusividad a dicha función. Las Oficinas singularizadas de Registro Civil deben tener su relación de puestos de trabajo propia, en la que se establezca y reconozca económicamente la especial responsabilidad que asuman sus integrantes (calificación, jefaturas de servicios, etc).

En cuanto a su encuadre dentro de la Administración de Justicia las Oficinas Principales de Registro Civil deben constituir Oficinas de la Administración de Justicia, al igual que existen hoy las Oficinas Fiscales tal y como resulta de la Orden JUS/1357/2014, de 16 de julio. Serían pues tres los tipos de oficinas independientes que se integrarían dentro de la Administración de Justicia (Oficinas Judiciales, Oficinas Fiscales y Oficinas de Registro Civil) que podrían compartir servicios comunes. Las Oficinas de Registro Civil constituirían un centro de destino propio, al igual que hoy lo son las Oficinas Fiscales. El artículo 521 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, establece que la ordenación del personal y su integración en las distintas unidades que conforman la estructura de las Oficinas judiciales se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo que se aprueben y que, en todo caso, serán públicas, extendiendo inequívocamente su aplicación a los Registros Civiles al configurarlos expresamente como centros de destino, al igual que existen las Oficinas Fiscales. Las Oficinas de Registro Civil deben ser centros de destino diferenciados de las Oficinas Judiciales y Fiscales, todas ellas Oficinas integradas dentro de la Administración de Justicia.

3.5 Oficinas Generales de Registro Civil en cada partido judicial

La Ley 20/2011 modifica la organización territorial actual de los Registros Civiles, estableciendo en su artículo 22 la existencia de una Oficina General del Registro Civil por Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de Autonomía, permitiendo al Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en la materia crear en cada Comunidad Autónoma, además, una Oficina General del Registro Civil por cada 500.000 habitantes y excepcionalmente, por razón de la singular distribución de la población o por las características del territorio, otras tres Oficinas Generales. La Disposición Adicional quinta de dicha Ley establece la previsión de que ciudadanos puedan presentar la solicitud y la documentación necesaria para las actuaciones ante el Registro Civil en los Juzgados de Paz.

La realidad de la sociedad española dista mucho de la posibilidad de realizar la mayoría de trámites por Internet, tal y como invita la Ley 20/2011. Es ilusorio en este momento pensar que el ciudadano no tendrá nunca la necesidad de personarse en la Oficina del Registro Civil, además de la existencia de un amplio sector de la población, principalmente personas de edad avanzada, que no tienen acceso a dichos medios o conocimiento de los mismos.

La mejora de las comunicaciones y la posibilidad de presentar por medios tecnológicos las solicitudes no justifica un cambio de la índole que establece la Ley 20/2011, pasando de existir en la actualidad en España 8116 oficinas de Registro Civil, una por municipio, a apenas 150 Oficinas en toda España.

Además, debe tenerse en cuenta que un elevado porcentaje de población, especialmente la de menos recursos económicos y la de mayor edad, tiene todavía dificultades de acceso a las nuevas tecnologías, que debe garantizarse el fácil acceso de los ciudadanos al Registro Civil, que en cualquier caso el desplazamiento para la realización de un trámite en el Registro Civil no debería exceder de una hora a través de las vías de comunicación existentes; que existen muchos hechos de estado civil que no ocurren en hospitales o centros públicos (defunciones en residencias y domicilios particulares, etc); que la concentración de medios personales y materiales no supone necesariamente que las administraciones funcionen de forma más racional o económica, que deben tenerse cuenta las especificidades determinadas por la insularidad, las dificultades de comunicación, las características orográficas y comarcales, la existencia de población difícilmente registrable, de carácter estacional o permanente, los supuestos de acumulación urbana, de naturaleza industrial o turística, y los flujos o movimientos poblacionales.... en definitiva, garantizar la prestación eficaz de un servicio público es precisamente tener en cuenta todos estos factores y no solo el factor mercantilista o intereses economicistas. Por ello se debe entender que el partido judicial, como demarcación propia de la Administración de Justicia y que ha sido utilizada tradicionalmente en España para la demarcación de los Registros de la Propiedad y Notarías, es la unidad más idónea para el establecimiento de las Oficinas de Registro Civil.

La necesidad de completar trámites que se hayan iniciado desde los hospitales donde hayan acaecido los nacimientos o defunciones, las actuaciones registrales de destrucción de la paternidad matrimonial, la emancipación; la formalización de actas de nacionalidad: conservación, adquisición por opción, recuperación, pérdida, juramento; las actas de adquisición o conservación de vecindad civil; los expedientes registrales matrimoniales, la autorización de publicidad en supuestos de publicidad restringida, las pruebas testificales en expedientes de cambios de nombre, la expedición de fes de vida, etc, son actuaciones que requieren la presencia del interesado y otras personas en las dependencias registrales que hoy no cabe suplir por medios electrónicos.

La total supresión de las funciones registrales de los Juzgados de Paz y de muchos Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción establecida en la Ley 20/2011, que únicamente quedarían competentes para la recepción de escritos y solicitudes, representaría un alejamiento irreparable de los ciudadanos con respecto al servicio registral. A juicio de CCOO resulta contrario a la cercanía de la Administración de Justicia al ciudadano pasar de 432 oficinas registrales actuales a una por Comunidad Autónoma y otras optativas por cada 500.000 habitantes o excepcionalmente 3 más por Comunidad Autónoma, sobre todo cuando han sido las oficinas registrales de los Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción las que como regla general menos quejas han recibido sobre su funcionamiento (colas, listas de espera, etc). La concentración de los medios registrales prevista en la Ley 20/2011 no haría sino incrementar el problema actual que sufren los registros civiles de muchas capitales de provincia, que carentes de medios personales y materiales suficientes para hacer frente a la avalancha de peticiones en materia de nacionalidad, principalmente, han dado lugar en muchos casos a quejas por el deficiente funcionamiento del servicio registral y a retrasos inasumibles en la tramitación de expedientes que permitan a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos (contraer matrimonio, adquirir la nacionalidad española, etc).

Es ilusorio pensar que la concentración de los actuales Registros Civiles en unas pocas Oficinas supondrá algún ahorro en materia de personal: el número de funcionarios necesarios para prestar servicios en dichas Oficina Generales vendrá a ser más o menos el mismo que los que actualmente prestan servicios en los Registros Civiles, dado que las actuales plantillas ya están muy ajustadas. Tampoco supondría un ahorro de medios materiales: las oficinas actuales de Registro Civil suelen estar integradas en los edificios judiciales ya consolidados, el equipamiento informático va a ser el mismo en una u otra Oficina. El ahorro que se supone que se podría conseguir con la concentración de medios personales y materiales es mínimo, y sin duda debe ser tenido en mayor consideración el perjuicio que se causaría a los ciudadanos de muchos municipios de población media que quedarían privados del servicio de registro civil.

Por todo ello CCOO entiende que se debe mantener una Oficina General de Registro Civil por partido judicial, como en la actualidad.

3.6 Mantenimiento de los Juzgados de Paz como Oficinas Delegadas del Registro Civil.

Los Juzgados de Paz han desarrollado y desarrollan en la actualidad una función esencial en la llevanza del Registro Civil, llevando a cabo tareas registrales sencillas bajo la supervisión del Encargado del Registro civil.

Conforme el vigente art. 46 del Reglamento del Registro Civil, *“en los Registros Municipales, el Juez de Paz actúa por delegación del Encargado y con iguales facultades, salvo en los expedientes. En su virtud, extenderá las inscripciones dentro del plazo de nacimiento de hijos habidos en matrimonio, las ordinarias de defunción, las de matrimonio en forma religiosa mediante la certificación respectiva, las de matrimonio en forma civil cuyo previo expediente haya instruido, y las notas marginales que no sean de rectificación o cancelación. No deberá, sin embargo, extender ningún otro asiento, salvo en casos de urgente necesidad, sin recibir instrucción particular y por escrito del Encargado, solicitada y despachada inmediatamente, la cual será archivada con los demás antecedentes relativos al asiento, reservándose minuta el Encargado. En todo caso, cumplirá cuantos cometidos reciba del Encargado del Registro.”*. Además el Juez de Paz es competente, bajo la dirección del Encargado y por delegación de éste, para instruir el expediente previo al matrimonio y para autorizar o denegar su celebración (art. 239 RRC), para tramitar los expedientes de fes de vida y estado (art. 364 RRC), así como para recibir peticiones cuando la oficina competente de Registro civil, a la que se dará inmediato traslado, radique en otro término o demarcación (art. 2 RRC). Todo ello ha supuesto y supone una descarga de trabajo en los Registros Civiles principales enorme y desgraciadamente nunca suficientemente valorada.

Por todo ello, CCOO entiende que deben mantenerse las funciones registrales en los Juzgados de Paz, y atendiendo a la configuración actual de las Oficinas Judiciales, y en especial a la existencia de Juzgados de Paz y Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz servidos por personal de la Administración de Justicia, se proponen dos niveles de servicios registrales:

1º.- Las Oficinas Delegadas de Registro Civil, que estarían ubicadas en las actuales Agrupaciones de Secretarías de los Juzgados de Paz y Juzgados de Paz servidos por personal de la Administración de Justicia, y que contaría con un Gestor Procesal y Administrativo

como responsable de dicha Oficina, además del personal de los demás cuerpos de la Administración de Justicia necesario para su llevanza. En caso de Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz su personal realizaría todas las funciones registrales relativas al municipio en que se ubique la sede de dicha Secretaria. Se mantendrían las actuales funciones registrales, dado el carácter cualificado del personal que presta su servicio en las mismas, funciones que serían compatibles con otras jurisdiccionales como actos de comunicación, práctica de diligencias judiciales, mediación, o atención al ciudadano.

Las funciones de estas Oficinas Delegadas de Registro Civil serían:

- Práctica de inscripciones informatizadas de hechos ocurridos en la demarcación de la Oficina Delegada para las que el Gestor tenga capacidad de calificación, conforme lo expuesto en el apartado 2.3.
- Expedición de certificados de inscripciones incorporadas a INFOREG no sujetas a restricción de publicidad.
- Expedición de certificados de inscripciones no informatizadas y fes de vida respecto del municipio en que tenga su sede la Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz, o en el municipio del Juzgado de Paz.
- Instrucción de expedientes de matrimonio civil bajo la supervisión del Encargado de la Oficina General, que resolvería los mismos.
- Recepción de las solicitudes de adquisición de nacionalidad española por residencia, para su remisión a la Oficina General correspondiente.
- Información sobre trámites registrales.
- Recepción de solicitudes por auxilio registral y práctica de diligencias.
- Práctica de asientos marginales en inscripciones no informatizadas, previa instrucción del Encargado de la Oficina General correspondiente (en caso de Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz, de las practicadas en su sede) .
- Celebración de bodas civiles por los Jueces de Paz.

Para todo ello se habilitaría en cada Oficina Delegada un acceso a InfoREG válido en exclusiva para la realización de las funciones registrales mencionadas.

El ejercicio de estas competencias limitadas sería compatible con el trabajo en la Oficina judicial correspondiente. De esta forma el servicio registral no se resentiría en estas poblaciones respecto del que se presta en la actualidad.

2º.- Los Juzgados de Paz de los municipios que no fueran sede de Oficina General, Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz, o que no estén servidos por personal de la Administración de Justicia. En estos casos los Jueces de Paz y los Secretarios de los Ayuntamientos realizarán las siguientes funciones registrales: expedición de certificados de inscripciones no informatizadas practicadas en el municipio, certificados de inscripciones informatizadas respecto de hechos acaecidos en el municipio, fes de vida, recepción de solicitudes por auxilio registral, celebración de bodas civiles y práctica de asientos marginales en inscripciones no informatizadas, previa instrucción del Encargado de la Oficina General. Dichas funciones deberían incluirse dentro de los servicios de atención a los ciudadanos que deben prestar cada Ayuntamiento, dependientes del Secretario del Ayuntamiento.

Para ello se habilitaría en cada Juzgado de Paz un acceso a Inforeg válido únicamente para la expedición de certificados y fes de vida.

Las principales ventajas de este modelo organizativo son:

- Se potencia la labor especializada que lleva a cabo el personal de la Administración de Justicia, bajo la supervisión del Encargado de la Oficina General de la que depende la Oficina Delegada.
- Los trámites más demandados por los ciudadanos, que es la expedición de certificados y fes de vida, seguiría realizándose en cada municipio, evitando traslados. Una vez que se procediese a la digitalización de las inscripciones practicadas desde 1950 en cada municipio el acceso a éstas sería a través de medios informáticos. Igualmente tendrían acceso telemático desde la entrada en vigor de la Ley a los nacimientos, matrimonios y defunciones acaecidos en la localidad después de dicha entrada en vigor, por medio de la aplicación informática.
- Se permite la presentación de solicitudes a través de las Oficinas Delegadas y Juzgados de Paz, evitando traslados de las personas a las Oficinas Generales. Las primeras tendrían además la competencia para informar sobre los trámites precisos para ello, mediante modelos normalizados aprobados por el Ministerio de Justicia, así como para recibir solicitudes y practicar diligencias complementarias.
- Se posibilita la tramitación de los expedientes de matrimonio civil en las Oficinas Delegadas, asumiendo funciones que ya tienen en la actualidad los Juzgados de Paz, si bien la resolución autorizando el matrimonio correspondería a la Oficina General, dada la complejidad que algunos supuestos presentan (matrimonios de conveniencia, promotores extranjeros, bodas por poder, etc).
- No habría que cambiar de ubicación los libros de registro civil sino que permanecerían en la misma que en la actualidad.
- Permite la puesta en marcha de la nueva organización registral aunque no se haya completado la digitalización de las inscripciones practicadas en todos los municipios. Las inscripciones marginales en los asientos pendientes de digitalizar ser realizarían, previa instrucción del Encargado, por la Oficina Delegada o Ayuntamiento, y una vez digitalizados por la Oficina General de Registro. Las inscripciones marginales de los asientos anteriores a 1950 se harían en todo caso por las Oficinas Delegadas o Secretarios de Ayuntamiento, previa instrucción del Encargado.

3.7 Reestablecimiento de la competencia territorial

CCOO considera que las normas de competencia territorial establecidas en la Ley 20/2011 deben ser modificadas.

La Ley 20/2011 permite, en su artículo 10, que la práctica de cualquier inscripción se pueda solicitar y efectuar en cualquiera de las Oficinas Generales del Registro Civil con independencia del lugar en el que se produzcan los hechos o actos inscribibles. Ello daría 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.

Con la libertad 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 de la Ley 20/2011 pretenda evitarlo.

Por el contrario, a juicio de CCOO se deben establecer unos criterios de competencia territorial similares a los actuales que permitan 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 para 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 y ciudadanos en general.

Sólo debería haber una excepción a dicho criterio de competencia, y sería en lo relativo a la expedición de certificados. Una vez que una inscripción esté incorporada al Registro Civil electrónico su certificación debe ser posible por todas las Oficinas Generales o Delegadas del Registro Civil.

Asimismo, CCOO considera errónea la centralización en la Oficina Central de Registro Civil de la práctica de inscripciones de los documentos auténticos extranjeros judiciales y extrajudiciales y certificaciones de asientos extendidos en Registros extranjeros sin exclusión establecida en el artículo 21 de la Ley 20/2011. Ello dio lugar hasta el año 2005 al colapso del Registro Civil Central por ser el único competente para la práctica de las inscripciones de nacimiento de personas nacidas en el extranjero nacionalizadas españolas o adoptadas por españoles, y probablemente volvería a ocurrir lo mismo. La Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, modificó el artículo 16 de la vigente Ley de Registro Civil, permitiendo la inscripción de dichos nacimientos en los Registros Civiles donde se hubieran instruido los expedientes de nacionalidad o del domicilio de los padres adoptivos, respectivamente, lo que solucionó uno de los más graves problemas que tenía el servicio del Registro Civil. La Ley 20/2011 vuelve en este tema a los errores del pasado, debiendo a nuestro juicio mantenerse la solución establecida por la Ley 24/2005 para evitar el “cuello de botella” de que todas las inscripciones de nacimiento derivadas de nacionalidades y adopciones internacionales deban practicarse en la Oficina Central del Registro Civil.

A juicio de CCOO debe mantenerse lo dispuesto en los artículos 16.3 y 4 de la vigente Ley de Registro Civil, ampliado a las opciones de nacionalidad de hijos de personas nacionalizadas españolas tal y como resulta de la Instrucción de 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, y a los matrimonios de personas nacionalizadas españolas, siempre que dichas inscripciones se promuevan en un plazo no lejano a la adquisición de la nacionalidad española de la que traen causa.

En conclusión, CCOO propone la modificación del art. 10 de la Ley 20/2011, que debería quedar de la siguiente forma:

Artículo 10. Reglas de competencia.

1. Será competente para practicar la inscripción la Oficina General, Delegada o Consular del Registro Civil correspondiente al lugar en que acaecen. En el supuesto de inscripciones derivadas de documentos públicos expedidos o resoluciones judiciales dictadas en España será competente la Oficina General del Registro Civil correspondiente al partido judicial en que radique el funcionario público u Oficina Judicial que lo hubiese expedido o dictado.

Las Oficinas Delegadas serán competentes para la práctica de inscripciones de hechos acaecidos en su demarcación que no precisen de instrucción o calificación previa del Encargado de la Oficina General de que dependan.

Respecto de los hechos y actos acaecidos fuera de España, cuando la persona a que se refieran los mismos tenga su domicilio en España será competente para su práctica la Oficina Central.

En caso de inscripciones principales no digitalizadas las inscripciones marginales se realizarán por la Oficina General, Delegada o Juzgado de paz en que se conserven los libros.

2. Son reglas especiales de competencia por razón de las particularidades del hecho o acto inscribible las siguientes:

a) Las inscripciones de nacimiento se practicarán en la Oficina de Registro Civil correspondiente al lugar donde acontezcan o en la correspondiente al domicilio del progenitor o progenitores legalmente reconocidos, a elección de los mismos. En ambos casos los progenitores podrán solicitar que en la inscripción de nacimiento se haga constar como lugar del nacimiento del inscrito el correspondiente al domicilio del progenitor o progenitores legalmente reconocidos.

b) Para las inscripciones que sean consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española por residencia, incluidas las inscripciones de opción de nacionalidad de los hijos de quienes hayan adquirido la nacionalidad española conforme el art. 20.1.a) del Código Civil, y la inscripción de matrimonio del solicitante contraído en el extranjero, si dicha opción de nacionalidad o inscripción de matrimonio se promueve en el plazo de un año desde la adquisición de la nacionalidad española, será competente a elección del promotor la Oficina General del domicilio del promotor al tiempo de la adquisición de la nacionalidad española o la Oficina Central o Consular que corresponda conforme el párrafo 2º de este artículo.

c) Para las inscripciones que deriven de las adopciones internacionales, será competente la Oficina General o Consular correspondiente al domicilio del adoptante o del adoptando.

d) En todos los demás supuestos en que, por cualquier motivo, no pueda determinarse la Oficina General o Consular competente conforme a las reglas anteriores o

no resulte posible, por razones excepcionales, practicar la inscripción será competente la Oficina Central.

3. Los ciudadanos podrán solicitar en cualquiera de las Oficinas Generales o Delegadas del Registro Civil, así como en los Juzgados de Paz, o por medios electrónicos, el acceso a la información registral a través de los medios de publicidad previstos en esta Ley.

Las certificaciones de inscripciones incorporadas a la base de datos del Registro Civil se expedirán por las Oficina Generales o Delegadas de Registro Civil en la que se soliciten presencialmente. Las solicitadas en Juzgados de Paz se expedirán por dicho Juzgado cuando se refieran a hechos inscritos en su localidad. Las solicitadas por medios electrónicos o en Juzgados de Paz respecto de hechos no inscritos en su localidad se expedirán por la Oficina General o Delegada correspondiente al lugar del domicilio del solicitante.

Las certificaciones de inscripciones no incorporadas a la base de datos del Registro Civil se expedirán por la Oficina General, Delegada o Juzgado de Paz en que se conserven los libros de Registro.

4 Registro Civil electrónico, accesible por todas las Administraciones y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 3.2 y 3 de la Ley 20/2011 de Registro Civil, establece que *“el Registro Civil es electrónico. Los datos serán objeto de tratamiento automatizado y se integrarán en una base de datos única cuya estructura, organización y funcionamiento es competencia del Ministerio de Justicia conforme a la presente Ley y a sus normas de desarrollo. Serán de aplicación al Registro Civil las medidas de seguridad establecidas en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal”*. El artículo 80.1 establece el acceso de las Administraciones y funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones y bajo su responsabilidad, a los datos que consten en el Registro Civil. Y la Disposición Adicional Sexta establece que *“todas las Oficinas del Registro Civil utilizarán los mismos sistemas y aplicaciones informáticas. El Ministerio de Justicia proveerá, tanto en su desarrollo como en su explotación, el conjunto de aplicaciones que soportan la actividad de los procesos operativos que se tramitan en el Registro Civil.”*

El futuro del Registro Civil pasa por desarrollar estos preceptos, de forma que el Registro Civil sea completamente electrónico, con desaparición de los libros físicos, mediante el uso de las nuevas tecnologías, con asientos informáticos y firma electrónica. Deben incorporarse al proceso de digitalización las inscripciones practicadas en los Juzgados de Paz y en los Registros Civiles Consulares, continuando con el proceso iniciado. De igual forma, deben incorporarse los Registros Civiles Consulares a la base de datos de Inforeg, de forma que no sea precisa la incorporación de las inscripciones practicadas en las mismas mediante duplicado remitido al Registro Civil Central.

La supresión de los libros físicos (que debería ampliarse a los nacimientos habidos a partir de 1935, dado el elevado número de inscripciones que se practican respecto de los nacidos entre 1935 y 1950) resulta esencial tanto para constituir el registro individual regulado en el

art. 5 de la Ley 20/2011 (lo que conllevará la desaparición de la actual división de los hechos de estado civil en las cuatro secciones), como para permitir la calificación y en su caso inscripción de los hechos por la Oficina General de Registro Civil competente conforme lo establecido en el apartado anterior, incluidos respecto de hechos hoy competencia de los Juzgados de Paz.

Es precisa además la incorporación de las Oficinas del Registro Civil a las previsiones contenidas en la Ley la Ley 18/2011 de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de Justicia, al igual que están incorporadas las Oficinas Fiscales. Esta ley regula el expediente judicial electrónico, la llamada justicia sin papel. Debe ser obligatorio el uso de los medios e instrumento electrónicos para la tramitación de los procedimientos electrónicos de Registro Civil, sin perjuicio de que los particulares puedan optar por cualquier medio para relacionarse con el Registro Civil. Y en su defecto, en cualquier caso, deben de ser de aplicación las previsiones al respecto establecidas para la Administración en las Leyes 39 y 40/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

Siendo la base de datos del Registro Civil única, y sin perjuicio de la competencia de cada Oficina General de Registro Civil en materia de calificación, debe permitirse a todas ellas la certificación de los asientos que constan en el mismo, así como el acceso gratuito a su contenido no especialmente protegido a las demás administraciones, otros Registros Públicos y otros funcionarios (Notarios) en el ejercicio de sus funciones. Debe ser posible, como hasta la fecha, que los ciudadanos provistos de firma electrónica o pin 24 horas puedan descargarse directa y gratuitamente las certificaciones de las inscripciones de hechos que se refieran a los mismos.

Debe desarrollarse un programa de gestión de expedientes y calificaciones único para todas las Oficinas de Registro Civil que permitan la tramitación de los mismos en forma electrónica, la rápida incorporación de lo resuelto en los mismos a las bases de datos de Registro Civil y la presentación electrónica de escritos y documentos por parte de ciudadanos, funcionarios y Administraciones públicas, sin perjuicio de su posibilidad de presentación por otros medios, en desarrollo de los principios de administración electrónica establecidos en las Leyes antes citadas.

También debe desarrollarse una plataforma electrónica común a todos las Oficinas de Registro Civil, en que aparezcan todos los trámites normalizados, los requisitos y documentos precisos para la tramitación de cualquier trámite registral y que sirva de cauce de comunicación entre la Dirección General de Registros y del Notariado y las Oficinas de Registro Civil, todo en aras de la necesaria unificación de criterios para todos los trámites registrales y uniformidad en la gestión.

5 Exclusividad del Registro Civil en la tramitación de procedimientos relativos al estado civil

La función de los Registros civiles en España no ha sido hasta la fecha únicamente la constatación de dicha legalidad, sino que también coadyuvan a la formación de actos de estado civil (reconocimiento de paternidad no matrimonial, emancipación, adquisición o conservación de la vecindad civil, adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad española, autorización para contraer matrimonio civil, cambios de nombre y apellidos, etc), lo que supone simplificación de los trámites para los ciudadanos y los profesionales, gratuidad de los mismos y evitar discrepancias de doble calificación (notarios/jueces/profesionales y registradores de la propiedad/mercantiles) sobre la legalidad de los actos en cuya formación se interviene.

CCOO considera que el Registro Civil debe ser el único competente para la tramitación y resolución de los expedientes de Registro civil, con la única excepción en cuanto a la resolución de aquellos expedientes que sean competencia del Ministerio de Justicia. CCOO rechaza que los Notarios asuman funciones en la tramitación o resolución de dichos expedientes, ajenos por completo a su actividad ordinaria, sin perjuicio de que los Notarios, en calidad de fedatarios públicos, puedan seguir asumiendo la función de dar fe de actos con trascendencia registral (reconocimientos de filiación, emancipación, capitulaciones, etc), que puede incrementarse con otros cometidos como juras de nacionalidad y la celebración de matrimonios civiles siempre y cuando se limite a dicha función de fedatario público .

CCOO rechaza el recorte y reparto de las competencias registrales entre distintos órganos administrativos y funcionarios públicos que resulta de la Ley 20/2011 y de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, y entiende que la especificidad de la materia registral precisa y demanda de la objetividad, imparcialidad, independencia y especialización de quien tenga competencia sobre ella, como mejor garantía de los principios de legalidad y de la seguridad jurídica y probatoria de los asientos registrales. El Registro Civil en España constituye hoy un órgano altamente cualificado, complejo y rico, al que se atribuyen legalmente amplias competencias que simplifican indudablemente la vida jurídica, proporcionando altas garantías de seguridad jurídica al ciudadano que se ve favorecido directamente, sin necesidad de intervención letrada ni representación legal, por procedimientos técnico-jurídicos ágiles y gratuitos a través de los cuales se produce el reconocimiento inmediato de algunos de sus derechos fundamentales. La apertura de competencias hoy registrales a otros operadores jurídicos, en particular la autorización de matrimonios civiles pero cualquier otra competencia, daría lugar a problemas derivados de la doble calificación (autorización para el acto en sí y la inscripción del hecho registral) que previsiblemente darían lugar a un elevado número de recursos administrativos y judiciales.

CCOO estima en concreto que las Oficinas de Registro Civil deben de ser las competentes para la tramitación y resolución de los expedientes previos a matrimonio civil, debiendo por tanto modificarse el art. 58 de la Ley 20/2011, modificado por la Ley de Jurisdicción Voluntaria, que atribuye dicha competencia de forma compartida a los Notarios y a los Letrados de la Administración de Justicia. La apreciación de los requisitos de capacidad para contraer matrimonio y de la inexistencia de impedimentos para su celebración constituye una materia civil que excede del campo de actuación de los Notarios.

La atribución a los Notarios de la competencia compartida para controlar y valorar los requisitos de capacidad matrimonial puede suponer, al igual que otros países de nuestro

entorno, que se produzca un elevado número de recursos, derivados principalmente de la negativa de las Oficinas Generales de Registro civil a inscribir matrimonios que, aunque autorizados por los Notarios, se consideren de conveniencia o se entienda que no concurren los requisitos para su celebración.

La objetividad, imparcialidad, independencia y especialidad en la materia demandan que la competencia en esta materia deban tenerla de forma exclusiva las Oficinas de Registro Civil, sin que tales cualidades sean predicables de cualquier persona por el hecho de ejercer funciones públicas. Ello no obsta a que los Notarios, en su calidad de fedatarios públicos, puedan celebrar matrimonios previamente autorizados por el Registro civil, como se ha dicho anteriormente.

A nuestro juicio, además de las Oficinas Generales de Registro civil debe ser posible, por proximidad a los ciudadanos y por su dependencia de dichas Oficinas, la tramitación de los expedientes previos al matrimonio civil en las Oficinas Delegadas de Registro Civil, tal y como se realiza en la actualidad en las Secretarías de las Agrupaciones de Juzgados de Paz, y ello bajo la supervisión y dirección del Encargado del Registro Civil.

5.4 Recuperación de la competencia para la instrucción de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia

CCOO considera que las Oficinas de Registro Civil deben ser las competentes para la instrucción de las solicitudes de adquisición de nacionalidad por residencia y que por tanto debe modificarse la previsión de la Disposición Final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, 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, y la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia. en lo relativo a la instrucción de la solicitud que se atribuye a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Tal y como resulta de los sucesivos informes de la Oficina del Defensor del Pueblo, las quejas en materia de trámites para adquirir la nacionalidad española por residencia se han centrado en dos aspectos de su tramitación:

1º. En la fase de instrucción que antes de la Ley 19/2015 correspondía a los Registros civiles del domicilio del promotor, por cuanto en algunos Registros Civiles se producía una excesiva dilación en la cita para su tramitación.

2º.- En la segunda fase de tramitación (petición de informes) y resolución del expediente por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

En el primero de estos aspectos las quejas no eran generalizadas respecto de las más de 400 oficinas principales de Registro Civil que hay en toda España, sino que se concentraban en poco más de 20 oficinas. En el segundo de los aspectos la queja es generalizada: la dilación en la tramitación y resolución de los expedientes de nacionalidad española, desde que se remitían completos por los Registros Civiles, era y es excesiva.

El Ministerio de Justicia, para intentar solucionar el problema relativo a la acumulación de los expedientes de nacionalidad sin resolver, agravado por la reducción del personal destinado a ello realizada por el Ministro Ruiz Gallardón en 2012, suscribió en el año 2012 con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles una encomienda de gestión en virtud de la cual dicho Colegio, a través de los Registros de la Propiedad, realizarían la fase de instrucción que corresponde al Ministerio de Justicia (informes del Ministerio del Interior, de antecedentes penales, y del Ministerio de la Presidencia) y elevarían propuesta de resolución a la Dirección General de Registros y del Notariado. Encomienda que sería renovada dos veces más, la última con una contraprestación de 4 millones de euros. Hoy, con la tercera encomienda, se sigue precisando cerca de dos años en resolver los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia desde que tienen entrada en el Ministerio de Justicia, y ha dado lugar a innumerables recursos que han colapsado la propia Dirección General de los Registros y del Notariado.

Si el gran atasco, unánimemente admitido, de los expedientes de nacionalidad española por residencia estaba y está en la Dirección General de Registros y del Notariado, no resulta adecuado atribuir a dicho organismo la instrucción de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia.

A juicio de CCOO deben ser las Oficinas Generales de Registro Civil las competentes para la instrucción de las solicitudes de nacionalidad, y finalizada elevar propuesta de resolución a la DGRN. Ello tanto por cercanía al ciudadano, como por experiencia y operatividad. Por todo ello, y para evitar los problemas que había en la tramitación de los expedientes de nacionalidad por residencia antes de la entrada en vigor de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, y 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, CCOO entiende que deberían modificarse dichas normas en el siguiente modo:

1º Las Oficinas Generales de Registro Civil deben ser las competentes para la instrucción de los expedientes de adquisición de la nacionalidad española por residencia, elevando propuesta de resolución al Ministerio de Justicia una vez finalizada la tramitación del expediente. Su tramitación debe ser, en todo caso, electrónica. La Oficina General correspondiente recabaría los informes a que hace referencia el artículo 7 de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia.

2º Los ciudadanos extranjeros deben poder presentar sus solicitudes de adquisición de la nacionalidad española de forma presencial tanto en las Oficinas principales de Registro Civil como en las Delegadas, o de forma electrónica, por medio de profesional colegiado o por procedimiento administrativo (evitando con ello las demoras en las citas para tramitar las nacionalidades). Las solicitudes presentadas de forma electrónica se remitirían de forma automática a la Oficina General de Registro Civil correspondiente al domicilio del solicitante, para su instrucción. Las presentadas en papel serían digitalizadas y metadatadas por la Oficina General de Registro Civil en que se hubiese presentado.

3º Finalizada la fase de instrucción, el Encargado de la Oficina General elevaría propuesta electrónica de resolución al Director General de Registros y del Notariado. Una vez resuelta



la solicitud, las demás actuaciones relativas a la solicitud (notificación, jura e inscripción) se practicarían en la Oficina General correspondiente al último del solicitante.

Administración de Justicia FSC-CCOO