

Instrucción de 7 de febrero de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre requisitos registrales en la expedición de la certificación literal de nacimiento para la obtención del Documento Nacional de Identidad.

Ministerio de Justicia
«BOE» núm. 42, de 17 de febrero de 2007
Referencia: BOE-A-2007-3379

TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: sin modificaciones

La entrada en vigor del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica, ha generado diversas dudas en la práctica registral relacionadas con la expedición de las certificaciones literales de nacimiento que se solicitan para la obtención del Documento Nacional de Identidad, particularmente centradas en los siguientes extremos: 1.º si en la certificación literal de nacimiento que expida el Encargado del Registro Civil debe dejarse constancia de que su expedición es a efectos de la obtención del D.N.I.; y 2.º si se debe seguir dejando constancia en la inscripción de nacimiento del interesado, mediante nota marginal, de la expedición de la certificación a efectos de obtención del D.N.I.

El objeto de la presente Instrucción es despejar tales dudas, estableciendo los criterios y las directrices a que se habrá de ajustar la práctica registral en la materia indicada, en beneficio de su conveniente uniformidad y de la deseable seguridad jurídica en una materia tan necesitada de ella como es la del derecho de la nacionalidad.

I. El Registro Civil constituye la prueba preferente de la nacionalidad española. Unas veces existe una inscripción marginal en el asiento de nacimiento que acredita la recuperación o la adquisición sobrevenida de esta nacionalidad; otras veces la confrontación de la inscripción del nacimiento en España de una persona con las inscripciones del nacimiento, también en España, de sus progenitores hace entrar en juego la presunción legal sobre la nacionalidad española de aquélla, conforme al artículo 68 de la Ley del Registro Civil.

Otras veces, finalmente, hay una anotación al margen del asiento de nacimiento practicada como resultado del expediente para declarar la nacionalidad española con valor de presunción (cfr. art. 96 n.º 2 de la L.R.C.). En ocasiones la tramitación de este expediente puede ser muy sencilla porque, si el Registro Civil no prueba lo contrario –a la vista de la oportuna certificación literal de nacimiento del interesado– y si por las circunstancias del caso no hay elementos de sospecha de que aquél haya podido incurrir en causa legal de pérdida de la nacionalidad española, la posesión de ésta (cfr. artículo 338 RRC) unida a la manifestación del interesado de conservar su nacionalidad española (arg. artículo 363, II, RRC), justificará la aprobación del expediente. Recuérdese que, en cuanto a la prueba de la posesión de estado de la nacionalidad española, serán elementos favorables tener documentación española en vigor, haber otorgado como español algún documento público,

haber comparecido con este carácter en el Consulado y otras conductas semejantes (cfr. Instrucción de 20 de marzo de 1991, apartado VI). En todo caso el expediente favorable da lugar a una anotación obligatoria al margen del asiento de nacimiento correspondiente (cfr. artículo 340, II, RRC).

Estas aclaraciones sobre la prueba de la nacionalidad ya se contenían en el epígrafe VII de la Circular de este Centro Directivo de 22 de mayo de 1975, y se reiteraron en la más reciente Instrucción de 14 de abril de 1999, sobre certificado de nacionalidad española, que mantiene en este punto toda su vigencia.

II. La conclusión del expediente puede dar lugar también a que el Encargado del Registro Civil del domicilio (cfr. artículo 335 RRC), sin necesidad de esperar a que se practique esa anotación expida a favor del interesado un certificado *ad hoc* (cfr. art. 33 R.R.C.) que le proporcione la prueba de su nacionalidad española. Tales certificados, que hacen fe salvo prueba en contrario con valor de simple presunción (cfr. art. 340-I R.R.C.), vienen a colmar un vacío que se hace sentir en ocasiones, más aún a la vista de las referencias a la prueba de la nacionalidad contenidas en Convenio del Consejo de Europa de 6 de noviembre de 1997 sobre nacionalidad y servirán para resolver cuestiones de prueba de la nacionalidad española que se plantean frecuentemente, sobre todo, a los españoles en el extranjero, tema que igualmente ha preocupado a la Comisión Internacional del Estado Civil cuyo Convenio n.º 28, adoptado en Lisboa el 14 de septiembre de 1999, tiene por objeto precisamente comprometer a todos los Estados contratantes a expedir un certificado de nacionalidad destinado a integrar la prueba de la nacionalidad de sus ciudadanos ante las autoridades de otros Estados contratantes (cfr. art. 2).

III. Hechas las aclaraciones anteriores, conviene advertir inmediatamente que en materia de prueba de la nacionalidad la normativa anterior coexiste con las normas reglamentarias que regulan el valor del Documento Nacional de Identidad. En este tema hay que comenzar recordando que el D.N.I., antes de la reciente reforma que se indicará, estaba regulado por el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, que le atribuía el carácter de documento administrativo específico para probar la identidad de los nacionales españoles, regulación que experimentó una relevante modificación en virtud del Real Decreto 1245/1985, de 17 de julio, en cuyas disposiciones adicionales 1.ª, 2.ª y 3.ª se establece que «salvo prueba en contrario, el D.N.I. acredita, además de la identidad, la nacionalidad española del titular, su nombre y apellidos, nombre de los padres, sexo, fecha y lugar de nacimiento». La doctrina científica española había cuestionado la validez de estas disposiciones reglamentarias sobre el valor probatorio del D.N.I. en relación con la nacionalidad, considerando una parte importante de la misma que tales disposiciones eran nulas de pleno Derecho por infringir los principios de legalidad y jerarquía normativa consagrados en el artículo 9 n.º 3 de la Constitución y acogidos por el artículo 1 del Código civil. En concreto se entendía que se vulneraba el principio de exclusividad probatoria que los artículos 2, 68 y 96 de la Ley del Registro Civil atribuyen al Registro Civil en las materias propias de su objeto, considerando que, en consecuencia, no deben ser aplicados por las autoridades judiciales (vid. art. 6 L.O.P.J.) ni por las demás autoridades y funcionarios.

La doctrina oficial de este Centro Directivo, coincidiendo en lo esencial con la posición antes apuntada, elaboró una interpretación más matizada, particularmente desde la Resolución de 18 de mayo de 1990, sosteniendo que la presunción establecida por el Decreto de 1985 en cuanto al D.N.I. no es absoluta, al admitir prueba en contrario, pudiendo ser desvirtuada por otros documentos o datos que consten en el expediente y, además, afirmando que su ámbito material de aplicación se circunscribe exclusivamente al propio de los expedientes administrativos, sin extenderse a los expedientes del Registro Civil que no tienen naturaleza administrativa, por ser su contenido y objeto materia de Derecho privado y en los que rigen supletoriamente las normas procesales relativas a los expedientes de jurisdicción voluntaria, conforme al artículo 16 del Reglamento del Registro Civil. En concreto afirma la Resolución de 9 de marzo de 2000 que «Las circunstancias de que, sin título inscrito, el interesado haya sido considerado español por la Administración, haya cumplido el servicio militar obligatorio español y esté en posesión del correspondiente D.N.I., son errores de la Administración que podrán surtir otros efectos, como justificar que su residencia en España es legal a los efectos de la adquisición de la nacionalidad por residencia, pero no bastan para probar legalmente su actual nacionalidad española». En el mismo sentido la más reciente Resolución de 6 de noviembre de 2002 declara que «ni el D.N.I., ni el

pasaporte, ni el Registro de Matrícula ni el cumplimiento del servicio militar acreditan la nacionalidad española».

IV. Esta interpretación es íntegramente aplicable a la nueva regulación que en materia de expedición del D.N.I. y sus certificados de firma electrónica se contiene en el reciente Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, que sustituye a la normativa antes citada, y cuyo artículo 1 apartado 2.º afirma en relación con la naturaleza y efectos del D.N.I. que «Dicho documento tiene suficiente valor, por sí solo, para acreditar la identidad y los datos personales de su titular que en él se consignen, así como la nacionalidad española del mismo». Se trata, pues, de una norma que viene a reafirmar la ya sancionada por el Real Decreto de 17 de julio de 1985 y que, cabe entender, queda sometida en consecuencia a la misma crítica y a la misma necesidad de interpretación restrictiva que antes vimos respecto de su precedente normativo en el sentido de que su ámbito de aplicación no se puede extender al que es propio de los expedientes del Registro Civil.

V. Lo que sí ha cambiado es la modalidad de certificación registral necesaria para la obtención del D.N.I. En efecto, hasta la reciente reforma de 2005, el artículo 14 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, disponía que «Quienes soliciten el D.N.I. por primera vez estarán obligados a presentar extracto de certificado de acta de nacimiento del titular. Dicho certificado ha de ser expedido precisamente para obtener el documento nacional de identidad, de lo que quedará nota marginal en el Libro correspondiente del Registro, no pudiéndose extender otro para los mismos fines, salvo que se haga constar ostensiblemente la repetición». Esta norma dio pie a que parte de nuestra doctrina científica interpretase que a través de la misma se materializaba el principio de competencia prioritaria del Registro Civil en materia de prueba de la nacionalidad, atribuyendo a la institución registral un control previo sobre la titularidad o no por parte del solicitante de la nacionalidad española, pudiendo en caso negativo denegar la expedición de estas certificaciones especiales o «*ad hoc*», con el consiguiente efecto de imposibilitar la posterior expedición a su favor del Documento Nacional de Identidad.

VI. Sin embargo, no fue ésta la interpretación que avaló la Dirección General de los Registros y del Notariado que ya desde su Resolución de 1 de julio de 1992 sentó una doctrina contraria que ha llegado hasta nuestros días, reflejada recientemente en la Resolución de 20-2.ª de enero de 2004 en la que se afirma lo siguiente:

«II. A diferencia de lo que ocurre en los Registros Consulares y en el Central, en los que puede constar la advertencia de que la inscripción de nacimiento no acredita la nacionalidad española del titular (cfr. art. 66 "fine" R.R.C.), en los Registros municipales situados en España, donde deben ser inscritos todos los nacimientos en ella acaecidos (cfr. art. 15 L.R.C.), no es tarea fácil, sin una adecuada investigación, saber con certeza si al nacido le corresponde o no la nacionalidad española de origen. Piénsese que, aparte de los casos en que haya sobrevenido pérdida de la nacionalidad española y la misma haya sido inscrita, el Encargado no puede tener la seguridad, por el solo examen de la inscripción de nacimiento, de que al nacido le haya correspondido "ex lege" la nacionalidad española, dados los múltiples factores que han de ser analizados ("iure sanguinis" la nacionalidad española del progenitor consta por simple declaración no contrastada; "iure soli" habría que probar que uno de los progenitores ha nacido en España, que la legislación de los progenitores extranjeros no atribuye al hijo su nacionalidad o que, respecto del inscrito sin filiación, no está determinada y atribuida la nacionalidad de los progenitores, etc.), aparte de que en ocasiones habrá que tener en cuenta las normas sobre nacionalidad española anteriores a las hoy vigentes.

III. Todo esto justifica que, si bien el Documento Nacional de Identidad debe expedirse sólo a los españoles y que para su primera expedición sea necesaria la presentación de una certificación de nacimiento librada con esta exclusiva finalidad (cfr. art. 14 del Decreto de 6 de febrero de 1976), ninguna norma registral ni administrativa imponga al Encargado del Registro Civil el deber de cerciorarse, antes de expedir ese certificado de nacimiento "ad hoc", de que el nacido es español. Deberá pues, denegar la expedición de esta certificación si del texto del asiento se deduce, sin lugar a dudas, que al interesado no le corresponde la nacionalidad española, pero en los demás casos el Encargado podrá librar la certificación y será después a los órganos competentes a quienes corresponderá decidir si efectivamente el titular es español y tiene derecho por ello a obtener el Documento Nacional de Identidad.»

Los órganos competentes a que se refiere esta Resolución son las autoridades del Ministerio del Interior que tienen atribuidas estas funciones, a través de la Dirección General de la Policía. Esta interpretación es congruente con la propia doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado antes reseñada relativa al valor probatorio de la nacionalidad del D.N.I., esto es, el hecho de que este documento carezca de la condición de elemento de prueba del estado civil de español ante el Registro Civil justifica que no sea precisa una calificación sustantiva en profundidad por parte del Encargado del Registro en el momento de expedir la certificación exigida por el Decreto de 6 de febrero de 1976. Sólo entendiendo que el D.N.I. tiene valor probatorio pleno de la nacionalidad, y no sólo en el ámbito limitado de los expedientes administrativos, cabría advertir si no una contradicción entre las dos líneas doctrinales resultantes de la jurisprudencia registral, sí una incongruencia entre las mismas. No hay tal incongruencia precisamente porque no hay tal valor probatorio pleno.

VII. Como hemos visto, la nueva regulación contenida en el reciente Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, ha modificado el anterior marco normativo y, en concreto, respecto del singular aspecto ahora examinado prescinde del certificado en extracto «ad hoc» y lo sustituye por una certificación literal de nacimiento, expedida con una antelación máxima de tres meses, como documento necesario para formalizar la solicitud de expedición de D.N.I. (cfr. art. 5 n.º 1-a R.D. 1553/2005). Esta modificación resulta de nuevo congruente con la jurisprudencia registral últimamente enunciada, ya que si no es el órgano registral que expide la certificación el que ha de realizar el control de españolidad del solicitante, resulta lógico que se aporten a quienes han de realizar dicho control, esto es a las autoridades competentes de la Dirección General de la Policía, y con los efectos administrativos limitados que cabe atribuirle a dicho control, todos los datos con que cuenta el propio Registro relativos a la persona del interesado, incluyendo los relativos a la filiación, que sólo puede probarla una certificación literal y no una en extracto (cfr. art. 30 R.R.C.) dada la gran virtualidad que en nuestro sistema legal de la nacionalidad tiene el «ius sanguinis».

VIII. Paralelamente, la Disposición derogatoria única del Real Decreto 1553/2005 declara derogados, entre otras disposiciones, el Decreto 196/1976, de 6 de febrero, lo que incluye su artículo 14 en el que se disponía que de la expedición del certificado «ad hoc» quedara constancia en los libros registrales a través de nota marginal, mecanismo que facilitaba el control posterior de los requisitos a que se subordinaba la renovación del D.N.I. o la obtención de duplicados en caso de pérdida o sustracción, evitándose así que una misma persona pueda llegar a estar en posesión de dos o más D.N.I. (vid. arts. 7 y 8 R.D. 1553/2005). A pesar de que la derogación indicada hace decaer estos efectos preventivos de las situaciones de duplicación de D.N.I. descritas, y sin perjuicio de las consideraciones que esta materia deba merecer de «lege ferenda», no cabe suplir por meras prácticas registrales –en este caso por medio de la extensión de oficio de notas marginales de expedición de certificaciones– desprovistas de la correspondiente norma legal o reglamentaria de cobertura lo que es fruto de una modificación normativa clara, práctica registral que, además, inevitablemente carecería de la necesaria uniformidad, lo que generaría a su vez confusión e inseguridad jurídica.

IX. Ahora bien, con independencia de que el número 2 de la Disposición final segunda del Real Decreto 1553/2005 habilita a los Ministros del Interior, de Justicia, de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Administraciones Públicas para que dicten, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de este Real Decreto, no puede dejar de señalarse que en materia de notas marginales en los Registros civiles, a diferencia de lo que sucede respecto de las demás modalidades de asientos, no rige el criterio del «numerus clausus», pudiendo ordenarlas este Centro Directivo al amparo de la previsión expresa contenida en tal sentido en el artículo 158 del Reglamento del Registro Civil, conforme al cual «La Dirección General podrá ordenar notas de referencia a asientos de expedición de determinadas certificaciones y de cumplimiento o advertencia de obligaciones impuestas a los Encargados». Es por ello que la consulta planteada da ocasión para analizar la conveniencia de que por parte de este Centro Directivo se haya uso de la facultad atribuida en el transcrito precepto con objeto de suplir la derogación de la previsión que se contenía en el artículo 14 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero. Y a tenor de lo hasta ahora razonado no puede dudarse de la utilidad

práctica de las citadas notas marginales y de la indicación de su extensión en la propia certificación librada toda vez que con ello se facilita el control de las normas que rigen la renovación y emisión de duplicados del D.N.I., así como el control preventivo o cautelar, a través de la calificación registral previa a la expedición de la certificación, de los casos en que manifiestamente el solicitante, a la vista del contenido del Registro, no ostente la nacionalidad española (cfr. Resolución de 20-2.ª de enero de 2004).

Finalmente, dado que en los Registros civiles informatizados mediante el aplicativo Inforeg las certificaciones, tanto literales como en extracto, se expiden directamente a partir de los datos almacenados en las bases informatizadas, sin que, como regla general, sea preciso el cotejo de los mismos con los que figuran en los libros de inscripciones (vid. art. 6 n.º 1 de la Orden de 19 de julio de 1999 sobre informatización de los Registros Civiles), y con objeto de beneficiar la agilidad en el trámite de la expedición de las certificaciones exclusivas para la obtención del D.N.I., eludiendo la necesidad de la manipulación física de los libros registrales, se prevé que la nota marginal de referencia al acto de la expedición quedará suplida por su constancia o «huella» meramente informática, lo cual se ve facilitado por la circunstancia de que las notas marginales llamadas de referencia, como es la ahora contemplada, tienen un valor informativo meramente interno de oficina a fin de facilitar el funcionamiento ordinario del Registro, sin alcance jurídico sustantivo alguno.

En su virtud, esta Dirección General, en ejercicio de las competencias que le vienen atribuidas por el artículo 9 de la Ley del Registro Civil, 41 y 158 de su Reglamento y 4 del Real Decreto 1475/2004, de 18 de junio, ha acordado ordenar:

1.º Que en las certificaciones literales de nacimiento que expidan los Sres. Jueces y Cónsules Encargados de los Registros Civiles españoles quede reflejada la constancia de que su expedición tiene lugar al sólo efecto de la obtención del Documento Nacional de Identidad.

2.º Que se deje constancia en la inscripción de nacimiento del interesado, mediante nota marginal, de la expedición de la certificación a efectos de obtención del Documento Nacional de Identidad.

3.º En los Registros Civiles informatizados mediante el aplicativo Inforeg la nota marginal a que se refiere el punto anterior quedará suplida por la correspondiente constancia informática en el aplicativo de la expedición de la certificación, sin necesidad de su impresión física en la hoja registral en que conste la inscripción de nacimiento del interesado.

Madrid, 7 de febrero de 2007.–La Directora General de los Registros y del Notariado, Pilar Blanco-Morales Limones.

Este texto consolidado no tiene valor jurídico.