



INSTRUCCIÓN de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil.

Fecha: 2006-03-20 12:00:00

Fecha de Publicación en el BOE: 2006-04-24 12:00:00

Marginal: 57863

TEXTO COMPLETO :

INSTRUCCIÓN de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil. Introducción I. La Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), organización intergubernamental formada en la actualidad por 16 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suiza y Turquía, con arreglo a sus instrumentos constitutivos y su Reglamento, se encarga de cuestiones relativas a la condición de las personas, a la familia y a la nacionalidad, y realiza estudios y trabajos con vistas a lograr una armonización de las disposiciones vigentes en la materia en los Estados miembros. Hasta la fecha, la CIEC ha elaborado 31 convenios internacionales y 9 recomendaciones. La CIEC realiza periódicamente intercambios de información sobre casos de fraude en materia de estado civil y sobre las medidas jurídicas y técnicas adoptadas en cada Estado miembro para luchar contra el fraude. En 1996, tras una reflexión en profundidad sobre el fenómeno del fraude en los documentos del estado civil, se procedió a la redacción de un estudio sobre «El fraude documental en materia de estado civil en los Estados de la CIEC» (publicado en varias lenguas y revistas en 1996 y 1997 y actualizado en diciembre del año 2000). En septiembre de 2003, la CIEC decidió estudiar las medidas que podrían adoptarse a nivel internacional para luchar contra el fraude documental en materia de estado civil, en particular mediante la elaboración de una guía de buenas prácticas. En este contexto general se inscribe la reciente adopción, por unanimidad de todos los países miembros, de la Recomendación (nº 9) relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil por la Asamblea General de dicho Organismo Internacional, en Estrasburgo el 17 de marzo de 2005. El objeto de la presente Instrucción es difundir y dar publicidad a la citada Recomendación y facilitar su cumplimiento en el ámbito de los Registros Civiles españoles. II. Con carácter previo hay que recordar que para poder determinar la eficacia de un documento extranjero en España, se han de analizar la concurrencia de un conjunto de requisitos de dos tipos, de forma y de fondo. Ambos deben ser objeto de consideración separada en la calificación registral. En cuanto a los requisitos de forma presenta particular importancia, en orden a la prevención del fraude documental, el de la legalización, debiendo calificarse con rigor los supuestos en que tal requisito está sujeto a dispensa. Se refiere a este requisito el artículo 88 del Reglamento del Registro Civil, conforme al cual «A salvo lo dispuesto en los Tratados internacionales, requieren legalización los documentos expedidos por funcionario extranjero y los expedidos en campaña o en el curso de un viaje marítimo o aéreo». En materia de dispensa de legalización hay que destacar la existencia de dos importantes Convenios multilaterales de los que forma parte España.

a) En primer lugar el Convenio de la Haya de 5 de Octubre de 1961, aplicable a los documentos públicos que hayan sido autorizados en el territorio de un Estado contratante y deban ser presentados en el territorio de otro Estado contratante. Quedan, no obstante, exceptuados los documentos expedidos por agentes diplomáticos o consulares y los documentos administrativos que se refieran directamente a una operación mercantil o aduanera. El artículo segundo de este Convenio aclara que «la legalización... sólo cubrirá la formalidad por la que los agentes diplomáticos o consulares del país en cuyo territorio el documento deba surtir efectos, certifiquen la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre que el documento ostente».

En cuanto al alcance de la dispensa, no supone la eliminación de cualquier formalidad al respecto, sino la



sustitución de la compleja legalización de los documentos por vía diplomática (que supone la intervención acumulativa de las autoridades y funcionarios a que se refiere la Instrucción consular número 312 de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores), por el más sencillo trámite de la «apostilla», la cual supone la certificación de la autenticidad de la firma, de la calidad del signatario y de la identidad del sello por parte exclusivamente de la autoridad competente del propio Estado del que dimana el documento. La «apostilla» deberá figurar en modelo normalizado sobre el propio documento y debe ser autorizado por la autoridad previamente comunicada por el Estado parte el Convenio, la cual deberá llevar un Registro o inventario de las apostillas por el mismo autorizadas, de forma que la garantía de autenticidad del documento se complementa mediante la atribución a cualquier interesado de la posibilidad de recabar de la autoridad que haya expedido la apostilla comprobación de la concordancia entre la apostilla extendida y las anotaciones del Registro o fichero de apostillas que ha de llevar la propia autoridad. b) En segundo término, y específicamente en relación con los documentos relativos al estado civil de las personas, cabe destacar el Convenio de Atenas de 15 de septiembre de 1977 de la Comisión Internacional del Estado Civil (en vigor para España desde el 1 de mayo de 1981), del que deben subrayarse las siguientes ideas:

1.º se entiende por «legalización» la formalidad destinada a comprobar la autenticidad de la firma puesta en un documento, la calidad en que ha obrado el firmante del mismo y, en su caso, la identidad del sello que lleve el mismo documento. Vemos, por tanto, que el concepto de legalización se corresponde con el que figura en el Convenio de la Haya de 1961;

2.º el ámbito de aplicación de este Convenio se refiere a los documentos relativos al estado civil, a la capacidad o a la situación familiar de las personas físicas, a su nacionalidad, domicilio o residencia, cualquiera que sea el uso al que estén destinados, así como los documentos relativos a la celebración del matrimonio o a la formalización de un acto del estado civil; 3.º la dispensa de legalización no implica la sustitución de la misma por trámite o formalidad alguna. En este sentido el Convenio de Atenas va más allá de lo contemplado en el Convenio de La Haya. Ahora bien, no por ello la dispensa tiene carácter automático y forzoso en todo caso, sino que se establece la previsión de que, no habiendo sido transmitido el documento por vía diplomática o por otra vía oficial, en caso de duda grave relativa a la autenticidad de la firma, a la identidad del sello o a la competencia del firmante, la autoridad a la que se presente procederá a su comprobación a través de la propia autoridad que lo haya expedido. Esta comprobación se facilita tanto por poder reclamarse directamente a través de la autoridad de origen, como por el mecanismo formal previsto al efecto, consistente en una fórmula homogénea, que se adjunta en modelo normalizado como Anexo al propio Convenio.

La dispensa de legalización de las certificaciones de las actas del Registro Civil y otros documentos a que se refiere el mencionado Convenio actúa en el ámbito de los requisitos de forma, permitiendo su consideración de documentos auténticos y conformes con la Ley aplicable a las formalidades y solemnidades documentales establecidas por el país de origen del documento, pero no ampara ninguna presunción de legalidad del contenido del documento o de la realidad de los hechos reflejados en el mismo, cuyo enjuiciamiento y valoración quedan sujetas a la apreciación del funcionario o autoridad española ante la que se pretendan hacer valer los efectos derivados de tales documentos, y cuya apreciación habrá de atenerse a los criterios de la Ley que resulte aplicable al fondo del asunto o materia de que se trate, según los puntos de conexión establecidos en cada caso por el Derecho Internacional Privado. En particular, en materia de estado civil el Derecho Internacional Privado español declara con carácter general como Ley aplicable la ley personal de la persona física a la que se refiera el hecho o circunstancia de estado civil respectivo, esto es, la ley determinada por su nacionalidad (artículo 9, n.º 1 del Código civil).

III. Si consideramos que el Registro Civil español es competente para inscribir no sólo los hechos relativos al estado civil que afecten a ciudadanos españoles cualquiera que sea el lugar que acaezcan, sino también los hechos que, afectantes al estado civil de cualquier persona cualquiera que sea su nacionalidad, hayan acaecido en España (vid artículo 15 de la Ley del Registro Civil y 66 de su Reglamento), observaremos que existen supuestos en que la competencia del Registro Civil español es concurrente con la de los Registros

Civiles de otros países: supuestos de doble nacionalidad, de filiación de padre y madre de distinta nacionalidad, de pérdida de la nacionalidad española por adquisición de otra distinta, de matrimonios entre cónyuges de distinta nacionalidad, hechos relativos a personas de una nacionalidad acaecidos en un país distinto al propio, etcétera. Pues bien, en tales supuestos cuando la primera inscripción se practica en un Registro extranjero cabe la posibilidad de practicar la inscripción del mismo hecho o circunstancia del estado civil mediante una fórmula simplificada, atribuyendo la condición de título inscribible a la certificación extranjera del correspondiente acta del Registro civil. Ahora bien, esta regla general establecida por el artículo 23, párrafo 2.º de la Ley española del Registro Civil y 85 de su Reglamento, queda sometida a una triple condición resultante de tales preceptos: a) que no exista duda sobre la realidad del hecho inscrito, b) que no exista duda de su legalidad conforme a la Ley española y c) que el Registro extranjero de procedencia tenga, en cuanto a los hechos de que da fe, análogas garantías a las exigidas para la inscripción por la Ley española. IV. En cuanto al primer requisito su fundamento radica en que las legislaciones sustantivas sobre el Registro Civil atribuyen distinto grado de certeza a los hechos reflejados en los asientos de tales Registros, imponiendo diversos requisitos para la inscripción en función del grado de certeza atribuido. Así, por ejemplo, en nuestro Derecho cabe la posibilidad de inscribir con valor de mera presunción la nacionalidad, la vecindad, el domicilio de los apátridas, etcétera, en caso de que no exista prueba definitiva ni pronunciamiento judicial con valor de cosa juzgada al respecto, y para ello resulta preceptivo tramitar el correspondiente expediente gubernativo (vid artículo 96 de la Ley del Registro Civil). Otras legislaciones pueden facilitar tales inscripciones sin necesidad de expediente. V. En cuanto al segundo requisito relativo a la de legalidad del hecho o acto del estado civil al que se refiere la certificación extranjera conforme a la Ley española, resulta igualmente fundamentado en un doble sentido. Por un lado, la Ley española se debe aplicar, conforme a nuestro Derecho Internacional Privado, cuando el sujeto o persona a que afecte sea de nacionalidad española, como vimos anteriormente (del artículo 9, n.º 1 del Código civil) y, por tanto, es la propia Ley española la que se debe aplicar para valorar la legalidad del acto. Por otro lado, y aun tratándose de ciudadanos de nacionalidad extranjera, la Ley española se debe aplicar también en los supuestos en que entre en juego la excepción de orden público establecida en el artículo 12, n.º 3 del Código civil. Por consiguiente, y por vía de ejemplo, no cabrá practicar en el Registro Civil español una inscripción mediante certificación del Registro Civil extranjero (incluso existe la misma imposibilidad por la vía del expediente gubernativo) relativo a un matrimonio de personas sujetas a otro vínculo matrimonial previo por concurrir el impedimento de ligamen, y ello aunque se trate de personas de nacionalidad extranjera. Frente a ello no puede objetarse que la certificación goza de un régimen de dispensa de legalización, pues el impedimento de ligamen constituye una objeción de fondo y no de forma o relativa a la autenticidad del documento. VI. Finalmente, en cuanto al tercer requisito relativo a la necesidad de que el Registro extranjero, del que proceda la certificación cuya inscripción directa en el Registro Civil español se pretenda, sea «regular y auténtico, de modo que el asiento de que certifica, en cuanto a los hechos de que da fe, tenga garantías análogas a las exigidas para la inscripción por la Ley española», el mismo se explica por los fuertes efectos jurídicos que la inscripción en el Registro Civil español tiene reconocidos en nuestro Ordenamiento jurídico, efectos que describe la Exposición de Motivos de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 diciendo que «la presente Ley respeta el punto de vista clásico sobre la misión del Registro civil, concebido como instrumento para la constancia oficial de la existencia, estado civil y condición de las personas... En orden a la eficacia de la inscripción, -sigue diciendo el preámbulo- la presente Ley se basa en los principios hoy vigentes; por consiguiente la inscripción sigue constituyendo la prueba de los hechos inscritos, con todo su intrínseco valor -no meramente procesal- que encierra la expresión; pero la eficacia del Registro queda fortalecida al establecer que aquella prueba sólo puede discutirse en los procedimientos rectificatorios establecidos en la Ley». Es lógico que si la inscripción de la certificación extranjera en el Registro Civil español va a desencadenar estos importantes efectos jurídicos, tal inscripción se subordine a un previo control, a través de la calificación registral, de la equivalencia de los requisitos y garantías a que se sometió la inscripción en el Registro extranjero con los que se imponen para la inscripción en el Registro Civil español. En definitiva, como puso de manifiesto este Centro Directivo en su Resolución de 23 de abril de 1993 «el hecho de que los artículos 23 de la Ley del Registro Civil y 85 de su Reglamento permitan practicar sin expediente inscripciones por certificación de asientos extendidos en Registros extranjeros, no implica que



el Encargado haya de asumir una actitud pasiva ante la presentación de tales certificaciones, limitándose a la transcripción automática de los datos en ellas consignados. Por el contrario, ha de cerciorarse de la realidad del hecho inscrito y de su legalidad conforme a la ley española». 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 de su Reglamento y 4 del Real Decreto 1475/2004, de 18 de junio, y previo informe favorable de la Sección española de la Comisión Internacional del Estado Civil, ha acordado lo siguiente:

1.º Hacer público el texto de la Recomendación n.º 9 de la Comisión Internacional del Estado Civil relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil y su memoria explicativa adoptadas por la Asamblea General de Estrasburgo el 17 de marzo de 2005 mediante su inserción completa en el Anexo de esta Instrucción.

2.º Comunicar a todos los Encargados de los Registros Civiles españoles, Municipales, Consulares y Central, que los criterios y orientaciones prácticas que en orden a la prevención del fraude documental en materia de estado civil se contienen en la citada Recomendación de la Comisión Internacional del Estado Civil deberán ser valorados y, en su caso, invocados conforme a lo dispuesto en los artículos 23 y 27 de la Ley del Registro Civil y 85 de su Reglamento, en la calificación de las certificaciones de las actas de los Registros Civiles extranjeros que se presenten en un Registro Civil español bien como título directamente inscribible, bien como documento complementario en cualquier tipo de expediente o actuación registral.

ANEXO Recomendación (nº 9) relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil y memoria explicativa adoptadas por la Asamblea General de Estrasburgo el 17 de marzo de 2005

La Comisión Internacional del Estado Civil, Considerando que las autoridades de los Estados miembros se enfrentan a un número creciente de documentos extranjeros del estado civil en los que se da fe de hechos relativos al estado civil que no se corresponden con la realidad, debido primordialmente a la gestión defectuosa de los registros o a maniobras fraudulentas;

Considerando que estas maniobras fraudulentas tienen a menudo por finalidad obtener ventajas indebidas, tales como el acceso al territorio, la adquisición o el reconocimiento de la nacionalidad o diversos derechos sociales; Considerando que para los Estados miembros es importante poder detectar los documentos defectuosos, erróneos o fraudulentos con el fin de impedir su utilización abusiva o indebida;

Dirige la siguiente Recomendación a los Estados miembros:

1. Los Estados miembros deben recordar a sus autoridades del estado civil, sus autoridades administrativas y demás autoridades competentes que, cuando se requiera una certificación de un registro civil para acreditar el estado civil, las únicas certificaciones admisibles serán las que estén firmadas y fechadas por la autoridad competente, provistas, en su caso, del sello correspondiente y con indicación, asimismo, del registro del que proceden.

2. Los Estados miembros llamarán la atención de esas mismas autoridades, como destinatarias de documentos extranjeros del estado civil, incluso legalizados, acerca de diversos indicios que pueden revelar el carácter defectuoso, erróneo o fraudulento de un acta del registro civil o de un documento presentado, como los siguientes:

a) Indicios relacionados con las condiciones en que se elaboró el acta o se redactó el documento: Existe un intervalo muy largo entre la fecha del acta y la fecha del hecho al que se refiere;

El acta se elaboró transcurrido mucho tiempo desde el hecho al que se refiere y muy poco tiempo antes del trámite para el que se expidió el documento; Existen contradicciones o aspectos inverosímiles entre los diferentes datos consignados en el acta o en el documento; El acta se elaboró exclusivamente sobre la base de la declaración de la persona a la que se refiere directamente; El acta se elaboró sin disponerse de un



elemento objetivo que garantizara la realidad del hecho referido en la misma; Se trata de un documento expedido por una autoridad que no tenía en su poder o no tenía acceso al acta original.

b) Indicios derivados de elementos externos del documento:

Existen contradicciones o aspectos inverosímiles entre los datos del documento presentado y los que figuran en otras actas o documentos comunicados a la autoridad competente o que obren en su poder;

Los datos que figuran en el documento presentado no parecen corresponder a la persona a la que se refieren; La autoridad competente en el asunto ha tenido conocimiento por medios oficiales de fraudes o irregularidades anteriores imputables al interesado; La autoridad competente en el asunto ha tenido conocimiento por medios oficiales de numerosas irregularidades en la gestión de los registros civiles o la expedición de certificaciones de los registros del Estado de origen del documento presentado.

3. Cuando existan indicios que hagan dudar de la exactitud de los datos que figuran en el documento presentado o de la autenticidad de las firmas, el sello o el documento en sí mismo, la autoridad competente en el asunto realizará todas las comprobaciones necesarias, en particular con el interesado. En caso necesario, procederá, en la medida de lo posible y de acuerdo con las autoridades del lugar de que se trate, a una comprobación de que existe ese acta en los registros del Estado de origen y de su conformidad con el documento presentado.

4.a) Cuando de los elementos verificados se desprenda el carácter fraudulento del documento presentado, la autoridad competente se negará a otorgarle efecto alguno. b) Cuando de los elementos verificados se desprenda el carácter defectuoso o erróneo del documento presentado, la autoridad competente determinará si puede otorgarse algún efecto al documento a pesar del defecto o error de que adolezca. 5. Cuando la autoridad competente en el asunto se niegue total o parcialmente a otorgar efectos al documento, informará al interesado de su derecho a presentar un recurso, ya sea ante el superior jerárquico con carácter previo, ya directamente ante los tribunales, y a formular entonces sus alegaciones y aportar, cuando proceda, pruebas complementarias. 6. Los Estados miembros colaborarán entre sí para compartir entre ellos la información y los métodos de detección de actas y documentos defectuosos, erróneos o fraudulentos. En particular, tendrán en cuenta el resultado de los controles realizados previamente por las autoridades de otro Estado miembro.

MEMORIA EXPLICATIVA Consideraciones generales

La Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC) viene dedicando desde hace tiempo especial atención al fenómeno creciente del fraude en materia de estado civil, como lo demuestra el estudio publicado en 1996 y actualizado en el año 2000.

En los últimos años, los debates celebrados en el seno de un grupo de trabajo han puesto de manifiesto que las autoridades de los Estados miembros de la CIEC se encuentran con un número creciente de documentos extranjeros de estado civil que no ofrecen garantías suficientes o que se refieren a actos de estado civil que no se corresponden con la realidad, en ocasiones como consecuencia de la mala organización o gestión de los registros civiles locales o de falsificaciones. La presente Recomendación responde al deseo de los Estados miembros de dotar de un formato específico a las informaciones intercambiadas en el grupo de trabajo acerca de las certificaciones y documentos extranjeros del estado civil cuya forma o contenido pueden plantear problemas cuando se presentan en los Estados miembros, en particular para el reconocimiento de derechos o la adquisición de beneficios en esos países. En esta Recomendación no se contemplan otros tipos de fraude cuya frecuencia también va en aumento, como el reconocimiento de hijos o adopciones falsos o los matrimonios de conveniencia; estos últimos fueron objeto de una Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 4 de diciembre de 1997, sobre las medidas que han de adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios de conveniencia. Aunque este texto no se limita a los casos de maniobras fraudulentas, se ha optado en la Recomendación por utilizar la expresión «fraude documental» en aras de la brevedad y porque



es la que se utiliza más comúnmente. Los objetivos perseguidos con las maniobras fraudulentas citados en el preámbulo tienen un carácter meramente ilustrativo. Con la presente Recomendación se pretende, por una parte, llamar la atención de los Estados miembros sobre los indicios que permiten identificar un documento de estado civil fraudulento, erróneo o defectuoso y, por otra parte, fomentar la colaboración entre los Estados miembros con miras a esa identificación. Para ello, la CIEC ha realizado un inventario de los supuestos más frecuentes de documentos de forma o contenido dudosos, clasificándolos en tres categorías distintas:

- a) documentos de forma irregular pero contenido exacto;
- b) documentos de forma regular o irregular y de contenido erróneo que no revelan ninguna intención fraudulenta; c) documentos de forma regular o irregular creados o falsificados deliberadamente con objeto de beneficiarse de un hecho de estado civil inexistente o inexacto.

Partiendo de que a menudo resulta difícil probar la intención fraudulenta y de que lo que les interesa a las autoridades destinatarias es saber si es exacto o no el hecho o la situación del estado civil referidos en el documento presentado, la Recomendación:

Recuerda cuáles son los signos materiales en cuya ausencia no puede garantizarse la autenticidad de ninguna certificación expedida por un registro civil;

Llama la atención sobre una serie de indicios derivados de las condiciones de elaboración de las actas o de elementos externos que pueden poner de manifiesto el carácter defectuoso, erróneo o fraudulento de un documento; Especifica qué controles deben efectuarse y qué consecuencias deben derivarse cuando de dichos controles resulte que un documento refleja hechos del estado civil que no se corresponden con la realidad, exista o no intención fraudulenta.

Comentario de los distintos apartados de la Recomendación

Punto 1. En el punto 1 se especifica cuáles son los requisitos mínimos que debe reunir una certificación de un registro civil para que pueda admitirse como medio de prueba del estado civil de una persona, cuando se exija la presentación de esa certificación a tal fin. El punto 1 contiene los signos materiales más elementales que han de permitir identificar a la autoridad expedidora del documento, su competencia (firma, sello y fecha) y el registro del que procede el documento. Conviene recordar, no obstante, que en algunos Estados, como el Reino Unido, el sello puede hacer las veces de firma. Aunque también es habitual que en las certificaciones de los registros civiles se indique el número con el que está inscrita en un registro determinado el acta de la que se ha extraído la información, no se ha incluido este elemento entre las indicaciones elementales porque la práctica de la numeración puede ser diferente en los distintos países. La exigencia de fecha, sello y, en su caso, firma se aplica por analogía a los certificados y otros documentos del estado civil que no son propiamente extractos (por ejemplo, un certificado de capacidad matrimonial, un certificado de soltería o un certificado de vida).

El término «certificación» utilizado en el punto 1 comprende todo documento (incluidos los elaborados con sistemas informáticos) que recoja datos inscritos en los registros civiles y que haya sido expedido por la autoridad competente, esto es, las certificaciones en extracto, con un formato más o menos resumido, y las certificaciones literales de actas inscritas en esos registros. En este punto 1 y en el siguiente se recuerda que los documentos de estado civil pueden presentarse ante muy diversas autoridades de los Estados miembros (por ejemplo, prefecturas, tribunales, policía, servicios de extranjería, etc.) que, a diferencia de los empleados de los registros civiles, tendrán probablemente menos experiencia en materia de documentos extranjeros de estado civil. Además de la medida positiva consistente en llamar la atención de todas las autoridades interesadas en cuanto al contenido de la Recomendación, la CIEC considera conveniente que los Estados miembros reflexionen acerca de los medios disponibles para dar formación a esas autoridades en materia de detección de documentos del estado civil defectuosos, erróneos o fraudulentos, por ejemplo, presentando una



recopilación de modelos de actas extranjeras o propiciando una cooperación más amplia entre las autoridades internas, sobre todo en cuanto a los procedimientos que permiten detectar documentos de estado civil falsificados.

Punto 2.

Como complemento de los indicios elementales indicados en el punto 1, en el punto 2 se enumeran sin carácter exhaustivo algunos indicios que pueden arrojar dudas sobre la regularidad de un documento extranjero y/o la exactitud de su contenido, y dar lugar a una comprobación con arreglo al procedimiento establecido en el punto 3. Se trata únicamente de indicios que, tomados por separado, no resultan decisivos, pero cuya presencia, sobre todo en combinación con otros, debe poner en guardia a la autoridad encargada del asunto. Se destaca que los indicios pueden derivarse tanto de las condiciones de elaboración del documento como de los datos recogidos en el mismo o de aspectos externos de éste.

Conviene subrayar que el punto 2 se aplica incluso a los documentos legalizados, puesto que la legalización únicamente consiste en la comprobación de los aspectos formales de un documento (veracidad de la firma, calidad del firmante, identidad del sello estampado) sin dar fe de la exactitud de la información contenida en el documento legalizado. La mayor parte de los indicios enumerados no requieren más aclaraciones. No obstante, cabe señalar que:

Por «acta» en el sentido del punto 2 y del resto de la Recomendación se entiende el acta original inscrita en los registros del Estado de procedencia del documento presentado;

En los dos primeros guiones del apartado a) se incluyen, entre otras, las sentencias complementarias; En el cuarto guión del apartado a) se alude principalmente al procedimiento de «autocertificación», sin el apoyo de declaraciones de terceros; En el quinto guión del apartado a) se alude, por ejemplo, a las actas de nacimiento elaboradas sin la presentación de un certificado médico; El sexto guión del apartado a) se refiere al supuesto de que una autoridad, sin tener ante sí el acta original ni tener acceso a la misma, elabora un documento, por ejemplo a partir de una certificación o de una fotocopia; La valoración de los elementos contemplados en los dos últimos guiones del apartado b) no debe basarse en impresiones subjetivas, meros rumores o incidentes aislados; es necesario que estos elementos se hayan comunicado oficialmente a la autoridad encargada del asunto, por ejemplo, por medio de una comunicación administrativa o instrucción.

Punto 3.

En el punto 3 se describen los procedimientos que deben seguirse en caso de que existan indicios que hagan dudar de la exactitud o regularidad de un documento.

La redacción del texto deja un amplio margen de apreciación a la autoridad ante la que se presenta el documento en cuestión. A esa autoridad le corresponde, en función de las posibilidades que le ofrezca su derecho interno, elegir el procedimiento que considere más adecuado en cada caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias. Por ejemplo, cuando, en ciertos casos, del documento o de las circunstancias se desprenda claramente que el documento presentado es erróneo o fraudulento, no parecerá muy necesario o no lo será en absoluto realizar una investigación en profundidad. En otros casos puede juzgarse necesario realizar una comprobación ante el interesado o en el país extranjero. Puede considerarse también oportuno encargar a un laboratorio especializado el análisis del documento presentado. En cualquier caso, la CIEC considera que sería conveniente que algunos Estados revisaran su legislación interna para asegurarse de que permita realizar comprobaciones con el alcance necesario (por ejemplo, el control del contenido de un documento, y no sólo de su forma) y que otorgue a la autoridad encargada de una investigación facultades suficientemente amplias. En algunos Estados se contempla ya la posibilidad de recurrir a procedimientos científicos de investigación. Ha de buscarse el necesario equilibrio entre el principio general de la presunción de validez de los documentos extranjeros del estado civil, el interés general que representa la fiabilidad de los datos sobre



el estado civil y los derechos fundamentales del interesado. El texto no establece de qué forma han de efectuarse las distintas comprobaciones, dado que estas últimas dependerán también de las circunstancias de cada caso. No obstante, dado que se trata de una tarea delicada y que requiere cierta experiencia, podría ser útil establecer un mecanismo de vigilancia para autorizar y armonizar las gestiones emprendidas en los niveles inferiores, con el fin de cerciorarse de que la información recabada y la experiencia adquirida se difundan a todas las instancias interesadas y procurar que situaciones semejantes no reciban un tratamiento diferente. Las comprobaciones ante el interesado pueden efectuarse por escrito (en particular, mediante una petición de información complementaria) o mediante una entrevista. Cuando la comprobación en el Estado extranjero resulte imprescindible para cerciorarse de que existe un acta en los registros locales y que las menciones contenidas en la misma coinciden con las del documento presentado, será lógicamente necesario contar con la asistencia de las autoridades locales. Para las investigaciones sobre el terreno, el Estado miembro interesado recurrirá en primer término a sus servicios consulares, que podrán decidir si efectúan ellos mismos la investigación o si la encargan -como vienen haciendo ya las autoridades de algunos Estados miembros- a un abogado de confianza u otro especialista con la experiencia práctica y jurídica necesaria. En este último caso, se recomienda no divulgar la identidad del mandatario a los particulares y no utilizar al mismo especialista para todas las operaciones. De todos modos, es importante velar por que cualquier investigación se lleve a cabo con diligencia, puesto que pueden resultar afectados derechos fundamentales del interesado (por ejemplo, en el caso de documentos del estado civil presentados a efectos de reagrupamiento familiar). El punto 3 no hace alusión a los gastos del procedimiento de comprobación ni a su eventual reembolso por el interesado. Este aspecto se deja a la apreciación de cada Estado miembro.

Punto 4.

En este punto se especifican las consecuencias que han de derivarse cuando se concluya que un documento presentado es defectuoso, erróneo o fraudulento. Mientras que el documento fraudulento deberá quedar en todo caso privado de efecto (a), no ocurrirá necesariamente lo mismo en el caso de un documento defectuoso o erróneo (b). Por ejemplo, la autoridad competente puede considerar que procede reconocer al documento un cierto efecto (no necesariamente pleno), sobre todo cuando resulte posible subsanar el defecto mediante la presentación de documentación complementaria, un procedimiento de rectificación u otros medios. Este sería el caso de una certificación literal del acta de nacimiento que incluya diversas anotaciones marginales o posteriores y que se admita como prueba del nacimiento, pero no de los demás hechos del estado civil contenidos en la misma.

Punto 5.

En este punto se recogen las garantías que deben ofrecerse al interesado cuando su documento extranjero quede privado total o parcialmente de efecto. Su redacción pretende reflejar las diferencias existentes entre los Estados miembros en materia de recursos contra las resoluciones administrativas. Con objeto de cumplir lo exigido en el artículo 6 del Convenio europeo de los derechos humanos, lo importante es que el interesado disponga de la posibilidad de presentar un recurso judicial, por lo menos al final del procedimiento. Y es que, tal y como ha precisado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el estado de las personas forma parte de lo que se denomina «derechos de carácter civil» a los efectos del artículo 6 (sentencia Mustafa c. Francia de 17 de junio de 2003, n° 14).

Dado que los controles a los que se alude en la Recomendación pueden conducir a que quede privado de efecto un documento presentado por una persona que no es sino víctima pasiva de la mala gestión de los registros en su país, debería preverse la posibilidad de aportar en un caso así la prueba de un hecho del estado civil por otros medios.

Punto 6.

Aun cuando los documentos impugnados provengan de países diversos y los Estados miembros de la CIEC



no siempre tengan problemas al respecto con los mismos países extranjeros, es evidente que la detección de los documentos extranjeros del estado civil defectuosos, erróneos o fraudulentos es una preocupación compartida por todos los Estados miembros de la CIEC, por lo que está justificado que la CIEC recomiende la implantación de una cooperación más estrecha en este ámbito. Entre las medidas que permitirían reforzar esta cooperación entre los Estados miembros pueden preverse las siguientes: El intercambio sistemático de información, a través del Secretario General de la CIEC o de un grupo de trabajo, sobre los casos de fraude documental detectados y las medidas adoptadas para la lucha contra el fraude;

La creación de un inventario de experiencias derivadas de los procedimientos de comprobación; La creación de una base de datos que contenga modelos de actas o de documentos procedentes de países no miembros de la CIEC; La colaboración, en materia de comprobaciones, entre los servicios consulares de los Estados miembros, incluida la utilización por diversos Estados de los servicios del mismo especialista o abogado de confianza para los fines de las investigaciones en un país extranjero.

En el texto se recomienda tener en cuenta los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por otros Estados miembros, pero se deja libertad a la autoridad competente para decidir qué hacer con esos resultados. Por tanto, puede que esa autoridad se dé por satisfecha con el examen realizado en o por otro Estado miembro o que, por el contrario, decida proceder a una nueva comprobación por disponer de datos divergentes más fiables o considerar que posee un mejor conocimiento del funcionamiento del registro civil extranjero que el que poseía el otro Estado miembro.

Madrid, 20 de marzo de 2006.-La Directora General, Pilar Blanco-Morales Limones.

Sres. Jueces Encargados de los Registros Civiles Municipales, Consulares y Central de España.