Versión final del autor, para dar cumplimiento al art. 37 de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y la normativa europea sobre políticas y medidas relacionadas con el acceso abierto de la investigación.

"LA DIGITALIZACIÓN DE LOS REGISTROS CIVILES Y LA CIRCULACIÓN INTERNACIONAL DE SUS CERTIFICACIONES: REGULACIÓN INTERNACIONAL Y EUROPEA"

Guillermo PALAO MORENO*

Sumario: I. La digitalización de los Registros Civiles estatales en un contexto internacionalizado. II. El Programa de la Apostilla electrónica (e-App) de la Conferencia de La Haya. III. La destacada labor codificadora de la CIEC en este ámbito. IV. La apuesta de la UE en esta materia. V. A modo de conclusión.

I. La digitalización de los Registros Civiles estatales en un contexto internacionalizado.

Constituye un verdadero honor participar en esta obra, manifestación del justo y muy merecido homenaje que se le debe a la Profesora Mercedes Moya Escudero, maestra de internacional-privatistas y gran persona en su sentido más noble. Precisamente en relación con un ámbito relacionado con su profundo interés por la materia de movilidad internacional de las personas. Y es que la creciente movilidad transfronteriza de éstas constituye un auténtico signo de los tiempos, directamente relacionada con fenómenos como la globalización y los procesos de integración regional, al igual que con la consolidación de la Sociedad de la Información y la irrupción de la Cuarta Revolución Industrial. Unos fenómenos que inciden en una pluralidad de cuestiones que, desde una perspectiva jurídica, afectando profundamente a la vida diaria de las personas. Una de las cuales se relaciona estrechamente con la regulación de la dimensión personal de los sujetos y de su estado civil en situaciones de carácter internacional; afectando

* Catedrático de Derecho Internacional privado, Universitat de València. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto I+D: PID2021-123170OB-I00. E-mail: Guillermo.palao@uv.es.

directamente a la prueba y al reconocimiento internacional de los actos que les afectan[1]. Una compleja problemática que cuenta con múltiples repercusiones y de la que normalmente se derivaran no pocas dificultades prácticas para aquellas personas que, por cualquier motivo, se encuentran en movimiento.

Esta cuestión ha adquirido una gran importancia en los últimos años, ante el constante incremento del número de situaciones relacionadas con el estado civil que cuentan con un elemento extranjero; habiendo generado una respuesta primeramente estatal, junto a la puesta en marcha de una destacada cooperación internacional en la materia. Un ámbito donde ha jugado un papel importante diversos centros de codificación internacional regionales e internacionales, con el objetivo de facilitar el reconocimiento y la circulación internacional de los documentos en materia de estado civil en situaciones trasfronterizas. Una destacable labor codificadora que, además, se encuentra relacionada estrechamente tanto con la problemática más general de facilitar la circulación internacional de los documentos públicos, como con la necesidad de establecer mecanismos legales que favorezcan el reconocimiento transfronterizo de las realidades legales de carácter personal generadas al amparo de un ordenamiento extranjero.

Nos encontramos, por tanto, ante una singular problemática con un marcado carácter práctico, que ha despertado un destacado interés codificador desde una perspectiva estatal, internacional y regional. Así, además del legislador estatal, desempeñan un importante papel en este ámbito instituciones internacionales, como la Conferencia de La haya de Derecho Internacional privado (HCCH) o, por su especialidad, la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC); mientras que, desde la óptica regional, cabe subrayar los esfuerzos de unificación normativa realizados desde la Unión Europea (UE). Sin embargo, al analizar los resultados alcanzados, no deja de dar la sensación de que la codificación internacional en materia de estado civil constituye uno de los ámbitos del Derecho Internacional privado que precisaría de una mayor atención por parte del

---

[1] NORD, N., "La circulation des actes de l'État civil au sein de l'Union européenne", en CUARTERO RUBIO, V. y VELASCO RETAMOSA, J.M. (Dirs.), *La vida familiar internacional en una Europa compleja: cuestiones abiertas y problemas de la práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 81-101, p. 82; PINTENS, W., "CIEC/ ICCS (International Commission on Civil Status)", en *Encyclopedia of Private Internacional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017, Vol. 1, pp. 330-337, p. 333; ROCA SERRANO, E., *Dimensión internacional del Registro Civil: los casos de Bolivia y España*, Santa Cruz de la Sierra, El País, 2013, pp. 267-268.

legislador -para así dejar de ser considerado como un "pariente pobre"[2]-. Y ello, no ya sólo por su importancia práctica y su incidencia en la vida diaria de las personas, sino también por los nuevos desafíos a los que se enfrenta; motivados por los vertiginosos cambios culturales, sociales y tecnológicos que surgen en un ámbito caracterizado por un elevado nivel de particularismo estatal y por el juego del principio de territorialidad[3].

Uno de estos desafíos se sitúa precisamente en el constante e imparable proceso de digitalización de los Registros nacionales de estado civil (Registros Civiles), así como los documentos y certificados que estos emiten. Una realidad directamente relacionada con la modernización de la administración pública que se produce por medio de la incorporación de herramientas tecnológicas en la gestión de sus procesos. Unos avances tecnológicos que, acompañados de una decidida acción normativa basada en los principios de "equivalencia funcional" y de "neutralidad tecnológica", tiene por objetivo que se garantice el mismo valor y eficacia a los documentos digitales que los que ya poseen los tradicionales analógicos en formato papel.

Una realidad tecnológica que irrumpió con la propia Sociedad de la Información a inicios de los años 90 del siglo XX, incidiendo en los procesos de digitalización de la administración pública (y, por ende, de los Registros Civiles) que se encuentran ya plenamente presentes en un gran número de países. Pero que plantea nuevos y singulares retos, porque el mencionado proceso de digitalización ha alcanzado a los Registros Civiles más recientemente, así como por la distinta atención que les ha prestado el legislador desde una perspectiva comparada. Así las cosas, la digitalización de los procesos y de los servicios públicos constituye una realidad en aumento, gracias a la generación de infraestructuras tecnológicas que, cada vez más, ofrecen un elevado nivel de eficacia y de seguridad jurídica a los ciudadanos, así como un nivel adecuado de protección de sus derechos de la personalidad (incluidos sus datos personales[4]).

---

[2] MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *Commission Internationale de l'État Civil (CIEC). International Commission on Civil Status (ICCS)*, La Haya, Kluwer Law International, 2018, p. 63.

[3] NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, p. 82; RODRÍGUEZ GAYÁN, E., *Derecho registral civil internacional*, Madrid, Eurolex, 1995, pp. 22-23.

[4] Sobre esta significativa cuestión y las peculiaridades que suscita la protección de los datos personales en el ámbito registral civil, VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., "Publicidad registral y datos personales. Una especial mención al caso de los registros civil, de la propiedad y mercantil", en TRONCOSO REIGANA, A. (Coord.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales: celebrado el día 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid, 2008, pp. 263-290, pp. 284-286; REVILLARD,

Aunque, en el contexto de una creciente movilidad internacional de las personas, exige la incorporación de nuevas previsiones legales que atiendan a la necesidad de aceptar de forma segura documentos públicos extranjeros elaborados en formato digital. Un objetivo que, en último extremo y debido a su carácter transfronterizo, implica la puesta en marcha de soluciones propias desde el Derecho Internacional privado, y en el que subyace la necesidad de incrementar los esfuerzos de cooperación inter-estatal. Y ello, con el objeto de atender debidamente a las necesidades que se relacionan con la doble dimensión (como derecho fundamental y constancia de la fe pública) que rodea a la materia del estado civil de las personas[5], facilitar el reconocimiento del estado civil adquirido en el extranjero[6] y, en definitiva, no generar nuevos obstáculos a la movilidad internacional de los ciudadanos[7].

En este sentido, y como se ha señalado, durante los últimos se han ido sucediendo diversas experiencias estatales relacionadas con la digitalización de los Registros Civiles, afectando igualmente a su dimensión transfronteriza. En este sentido, haciendo referencia ya sólo al continente europeo, se observa esta significativa tendencia en diversos ejemplos nacionales que, vinculados al proceso de incorporación de herramientas digitales en los procesos propios de la administración pública, persiguen el objetivo de lograr la digitalización de los Registros Civiles y, de este modo, proporcionar un mejor (y seguro) servicio al ciudadano, ofreciendo un mayor nivel de eficacia y eficiencia en su gestión por distintos medios[8].

A este respecto resulta paradigmático el caso español, al combinar modificaciones normativas y tecnológicas a nuestro sistema de publicidad registral en materia de estado

---

M., "l'effet pénalisant des mesures de publicité à l'état civil", en FULCHIRON, H. (Dir.), *La circulation des personnes et leur statut dans un monde globalisé*, París, Lexis Nexis, 2019, pp. 331-335.

[5] ROCA SERRANO, E., *op.cit.*, p. 114.

[6] Al respecto, cabe destacar el estudio comparado a nivel europeo y con análisis de la jurisprudencia emitida por TJUE y el TEDH, cuyos resultados han sido presentados en el reciente estudio, GÖSSL, S. y MALCHER, M., "Recognition of a status acquired abroad in the EU. A challenge for national laws form evolving traditional methods to new forms of acceptance and bypassing alternatives", *CDT*, 2022, Vol. 14, Nº 1, pp. 1012-1043.

[7] BERGÉ, J.-S., *Rethinking Flow Beyond Control. An Outreach Legal essay*, Aix-en-Provence, UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE), Col. Influence des croits núm. 16, 2021, pp. 112-113; JIMÉNEZ BLANCO, P., "Movilidad transfronteriza de personas, vida familiar y Derecho Internacional privado", *REEI*, 2018, 1, núm. 35, pp. 1-49, pp. 48-49.

[8] Entre estas iniciativas estatales se encuentran, a modo de ejemplo, los sistemas digitales establecidos en Bélgica (https://search.arch.be/fr/themes/jalon/518-etat-civil-fr), Francia (http://www.justice.gouv.fr/comedec-12589/), Portugal (https://eportugal.gov.pt/en/servicos/pedir-o-cartao-de-cidadao) o, fuera del ámbito de la UE, en Suiza (https://www.admin.ch/gov/fr/start/documentation/communiques.msg-id-23116.html).

civil, con una clara apuesta hacia su digitalización. Para empezar, hay que hacer mención de la creación de un sistema de Registro Civil único para toda España, plenamente informatizado y de acceso electrónico, a partir de la publicación de la Ley 20/2011 de Registro Civil y de la Ley 6/2021 de Registro civil por la que se modifica la Ley 20/2011[9]. Un avance normativo, desde una perspectiva tecnológica, ha derivado en la creación de un Registro electrónico en el Ministerio de Justicia[10], al que acceden documentos cuya autenticidad e integridad es posteriormente verificada[11]. Así, hay que hacer mención, en un primer término, al desarrollo de sistema informático INFOREG, al que ha seguido el más reciente (y todavía en fase de implantación) sistema DICIREG[12]. Por lo que, a la vista de lo expuesto, se aprecia una decidida política española hacia la digitalización del sistema, aunque en la actualidad coexistan Registros Civiles parcialmente analógicos y digitales, con una clara tendencia a la plena digitalización del sistema a medio o largo plazo.

Así, en la actualidad se multiplican las iniciativas tecnológicas y legislativas estatales que –aunque con desigual intensidad, alcance y acierto- han afectado a los Registros Civiles, por medio de las que se procuraría: a) favorecer la incorporación de las oportunas modificaciones legales por medio de las que se habrían adaptado los tradicionales sistemas analógicos de los Registros públicos a la realidad digital: así, con base en los principios de "neutralidad tecnológica" y de "equivalencia funcional", se habría incorporado la previsión normativa en algunos ordenamientos estatales en materia de estado civil con el fin de hacer equivalentes el tradicional documento papel y el documento digital, garantizando un mismo valor probatorio; b) fomentar el recurso al empleo de plataformas digitales interactivas, que favorezcan la interconexión de los distintos Registros Civiles, permitiendo asimismo la legalización de los documentos emitidos por medio de un procedimiento totalmente en línea; c) incorporar la exigencia de que los ciudadanos empleen firmas digitales (o incluso estableciendo un sistema de identidad digital personal), para favorecer el empleo de este sistema digitalizado; d)

[9] Respectivamente, en *BOE* núm. 175, de 22.7.2011 y *BOE* núm. 102, de 29.4.2021.
[10] En: https://sede.mjusticia.gob.es/en (última consulta 12.9.2022).
[11] En: https://sede.mjusticia.gob.es/es/InformacionAyuda/Documents/1292429494543-Orden_JUS_de_10_de_enero_de_2011_por_la_que_se_establece_el_sistema_de_codigos_seguros_de_verificac.PDF (última consulta 12.9.2022).
[12] Ténganse en cuenta, al respecto de la implantación del sistema informático DICIREG, las: Resolución de la DGSJFP de 29 de julio de 2021 (*BOE* núm. 189, 9.8.2021); Instrucción de la DGSJFP de 16 de septiembre de 2021 (*BOE* núm. 228, de 23.9.2021), Resolución de la DGSJFP de 18 de noviembre de 2021 (*BOE* núm. 281, 24.11.2021); y la más reciente Instrucción de la DGSJFP de 3.6.2022 (*BOE* núm. 137, de 9.6.2022).

garantizar la protección de los derechos de la personalidad de los ciudadanos y, en concreto, incorporar previsiones relativas a la protección de datos personales en este contexto digital; como e) en supuestos internacionales, facilitar la admisión de documentos digitales extranjeros emitidos por las autoridades competentes de otro país.

Un esfuerzo regulador a nivel estatal que, aunque ciertamente encomiable, resulta a todas luces insuficiente en un mundo altamente globalizado como el presente, por razón de: a) la distinta velocidad y las diferencias con la que se producen estos cambios legislativos a nivel estatal, así como la dispar incorporación de las herramientas tecnológicas en los procesos de digitalización de la administración pública estatal (y, por lo tanto, de los Registros Civiles) de los distintos países -coincidiendo, incluso en el interior de un mismo país, de sistemas tradicionales en papel, con procesos de digitación y firma electrónica de los documentos o la plena digitalización del sistema por medio del uso de plataformas-; y b) por la insuficiencia que ofrece el acudir, en exclusivo, a soluciones puramente estales en un contexto internacional como el descrito –en ocasiones, sin estar debidamente pertrechadas para ello, viéndose obligadas a acudir a respuestas diseñadas para sistemas analógicos en sus sistemas autónomos de Derecho Internacional privado[13]- y, en consecuencia, la necesidad de llevar a cabo acciones supra-estatales en este ámbito que permitan un mayor nivel de cooperación y faciliten la movilidad internacional de las personas, a partir de la interconexión de los Registros y el empleo de plataformas digitales.

En consecuencia, y a la vista de lo expuesto, resulta necesario superar los esfuerzos puramente individuales realizados por el legislador estatal y acudir a soluciones elaboradas desde un plano supra-estatal (ya sea internacional o regional). Un necesario cambio de perspectiva que, en último extremo, tienda a garantizar y a facilitar la colaboración entre los Registros Civiles de los distintos países –e incluso su interconexión- y contemple la circulación internacional de las certificaciones que emiten.

---

[13] Vid. DIAGO DIAGO, P., "La circulación de documentos públicos en situaciones transfronterizas: la tensión entre la seguridad jurídica y la reducción de las cargas para el ciudadano", en *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, Núm. 1, pp. 81-132, pp. 94-96; DURÁN AYAGO, A., "El acceso al registro Civil de certificaciones registrales extranjeras a la luz de la Ley 20/2011: relevancia para los casos de filiación habida a través de gestación por sustitución", *AEDIPr*, t. XII, 2021, pp. 265-308, pp. 296-305; FONT i MAS, M., "La autenticidad formal de los documentos públicos en España como obstáculo a las relaciones internacionales y la propuesta de Reglamento sobre la simplificación de la aceptación de documentos en la UE", en FONT i MAS, M. (Dir.), *op.cit.*, pp. 47-83, pp. 48-53. Con carácter general, destacan igualmente, GORÉ, M., "L'acte authentique en droit international privé", en Droit international privé : travaux du Comité français de droit international privé, 1998-2000, París, Pedone, 2001, pp. 23-48.

El objetivo de este estudio, por tanto, consistirá en la presentación y evaluación de las distintas iniciativas codificadoras en materia de la digitalización de los Registros Civiles y, en concreto, su dimensión internacional. Un proceso codificador que ha tenido lugar y se ha ido sucediendo en los planos internacional (tanto en el seno de la HCCH, como desde la CIEC) y regional (particularmente en la UE) en las últimas décadas.

II. El Programa de la Apostilla electrónica (e-App) de la Conferencia de La Haya.

Frente a la dispar atención prestada por el legislador estatal a las cuestiones mencionadas, ha sido en el ámbito de la codificación internacional y regional donde se han advertido los desarrollos más significativos que afectan a la dimensión transfronteriza de la digitalización de los Registros Civiles. Para empezar, desde la perspectiva de la HCCH, destaca el papel principal que tradicionalmente ha jugado en este ámbito el significativo Convenio de 5 de octubre de 1961 por el que se Suprime la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Convenio HCCH sobre la Apostilla de 1961)[14]. Un exitoso instrumento convencional que cuenta con un importante respaldo (121 países contratantes), que desempeña un destacado papel en la circulación internacional de los documentos públicos tras más de 60 años de servicio. Un instrumento convencional que constituye un verdadero ejemplo de éxito que, a su vez, que se ha visto favorecido: tanto por la activa labor desarrollada desde el *Permament Bureau* de la HCCH, al elaborar varios y útiles documentos explicativos que facilitan su aplicación; así como por el compromiso y las valiosas aportaciones de la Comisión especial sobre la aplicación práctica del Convenio.

Como es sabido, el Convenio HCCH sobre la Apostilla de 1961 persigue, de forma principal, eliminar el requisito de la legalización y facilitar el empleo de documentos públicos (como se definen en su art. 1) en el extranjero, desempeñando un papel destacado en favorecer la circulación internacional de este tipo de documentos, resultando plenamente aplicable igualmente a los documentos en materia de estado civil[15]. Sin embargo, también es cierto que, además de su carácter supletorio[16], por medio de esta

[14] *BOE* núm. 229, de 25.9.1978. Téngase en cuenta el Real Decreto 2433/1978, por el que se determinan los funcionarios competentes para realizar la legalización única o apostilla prevista por el Convenio XII de la Conferencia de La Haya de 5 de octubre de 1961 (*BOE* núm. 248, de 17.10.1978).
[15] NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, p. 92.
[16] Arts. 3.2 y 8.

relevante Convención no se consigue eliminar plenamente los requisitos exigibles a los documentos que cubre, sino que simplemente los simplifica. Así, el Convenio de 1961 persigue reemplazar el complejo procedimiento que supone la legalización a través de una cadena de autentificación, por medio de un sistema algo más sencillo que opera en una única fase[17]. El cual consiste en el control de la existencia de un certificado único y uniforme que se ve emitido por las autoridades competentes en el país de emisión (art. 6), por el que se acredita la autenticidad formal del documento público, emitido por parte de la autoridad designada por el estado de origen: la "Apostilla" (arts. 3 y 4)[18].

Por lo que hace a este estudio, sin embargo, el importante servicio prestado por este Convenio plantea importantes retos ante la nueva realidad tecnológica y la imparable digitalización de las certificaciones emitidas por los Registros Civiles. Todo ello, en el contexto de las distintas iniciativas que ha tenido la Conferencia en el contexto de la incorporación de la digitalización de sus instrumentos en materia de cooperación jurídica[19]. Así, por lo que respecta al ámbito tratado, constituye una realidad que se encuentra detrás de los esfuerzos realizados en el marco de la HCCH, a partir de la creación de la Comisión Especial sobre el Funcionamiento Práctico del Convenio sobre la Apostilla en 2003, para utilizar y adaptar el modelo de cooperación y de circulación internacional de documentos públicos a las peculiaridades del medio digital[20]. Una iniciativa que se ha visto facilitada, entre otros, por el carácter "tecnológicamente neutro" del Convenio de 1961[21].

Así, por lo que respecta a su dimensión digital, destaca el desarrollo del interesante "*Electronic Apostille Pilot Program*" (la original *e-APP*), fruto de la colaboración entre la HCCH y la *National Notary Association of the United States of America* (NNA)[22]. Una iniciativa que destaca por su carácter práctico y poco formalista, incluso por lo que hizo al tipo de instrumento por medio del que se desarrolló[23], que derivó en el lanzamiento de

---

[17] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 121.
[18] BORRÁS RODRÍGUEZ, A., "De la exigencia de legalización a la libre circulación de documentos", en FONT i MAS, M. (Dir.), *El documento público extranjero en España y en la Unión Europea. Estudio sobre ls características y efectos del documento público*, Barcelona, Bosch, 2014, pp. 27-46, pp. 31-32; DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, pp. 127-128; ZABLUD, P., "The 1961 Apostille Convention – authenticating documents for international use", en *The Elgar Companion to The Hague Conference on Private International Law,* Cheltenham, Edward Elgar, 2020, pp. 277-287, pp. 279-284.
[19] HEINDLER, F., "The digitisation of legal co-operation - reshaping the fourth dimension of private international la2", en *The Elgar Companion…, op.cit.,* pp. 428-438.
[20] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 129.
[21] BORRÁS RODRÍGUEZ, A., *op.cit.*, pp. 37-38.
[22] En: https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/publications1/?dtid=49&cid=41 (última consulta 12.9.2022).
[23] BORRÁS RODRÍGUEZ, A., *op.cit.*, p. 38.

una "Apostilla" electrónica en 2006. Aunque, en poco tiempo, se convirtió en un verdadero Programa de la HCCH que, desde 2012, derivó en la actual *e-App*[24], tras 12 reuniones internacionales (*e-APP Forum*[25]). Por lo que respecta al funcionamiento del Programa *e-App*, en particular, éste se fundamente principalmente en el empleo de dos elementos tecnológicos: "Apostillas" electrónicas (*e-Apostilles*) y Registros electrónicos (*e-Registers*)[26]. Sin embargo, hay que tener presente que el Programa no pretende favorecer ninguna tecnología específica, sino que permite a las Partes Contratantes elegir la más adecuada a sus circunstancias e intereses[27]. De este modo:

a) Las *e-Apostilles*, emitidas en formato electrónico por las autoridades nacionales competentes del país de origen, se adjuntan al documento nacional en formato digital[28], basados en los mismos principios básicos de funcionamiento de la "Apostilla" tradicional, pero adaptados al nuevo entorno tecnológico. La cual debe adjuntarse electrónicamente a un documento público digital subyacente, que habría sido legalmente escaneado, así como presentado y verificado por medios electrónicos;

b) Junto a ello, las Partes Contratantes se responsabilizan de la creación y el funcionamiento de Registros electrónicos de las *e-Apostilles* (los *e-Registers*[29]), mantenidos de forma pública y electrónica, así como accesibles en línea por los destinatarios, con el fin de verificar la "apostilla" electrónica que han recibido y ciertos requisitos que debe cumplir (es decir, su firma, capacidad y sello/ estampilla)[30]. No obstante, las categorías de los *e-Registers* pueden variar de una Parte Contratante a otra (dependiendo de su nivel de desarrollo tecnológico), resultando competentes para recibir,

---

[24] Sobre su origen y evolución BERNASCONI, Ch., "The Electronic Apostille Program (e-APP): Bringing the Apostille Convention into the Electronic Era", en *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho internacional privado. Liber Amicorum Alegría Borr*ás, Barcelona, Marcial Pons, 2013, pp. 199-212, pp. 202-203; RODRÍGUEZ BENOT, A., "La aplicación de las nuevas tecnologías a la cooperación jurídica internacional: la apostilla electrónica", en *Derecho internacional privado - derecho de la libertad y el respeto mutuo -, Ensayos a la memoria de Tatiana B. de Maekelt*, Asunción, CEDED/ ASADIP, 2010, pp. 649-665, pp. 650-658.

[25] En: https://www.hcch.net/en/instruments/specialised-sections/apostille/international-forum-eapp/ (última consulta 12.9.2022).

[26] Sobre esta cuestión, BERNASCONI, Ch., *op.cit.*, pp. 204-206; JERKER, D. Y SVANTESSON, B., "The (uneasy) relationship between the HCCH and information technology", en *The Elgar Companion…, op.cit.,* pp. 449-463, pp. 453-454; ZABLUD, P., *op.cit.*, p. 285.

[27] La HCCH sugiere, para la emisión de la *e-Apostille*, el uso de Adobe® Acrobat®, out-of-the-box, tecnología PDF (para que la e-Apostille pueda convertirse en un documento PDF, pudiendo apoyarse be por una capa de datos XML opcional), y para el funcionamiento de las soluciones de código abierto de *e-Register*s, incluyendo PHP y MySQL (que se distribuye libremente bajo la Licencia Pública General GNU).

[28] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 128.

[29] Disponible en: https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/operational-e-registers (última consulta 12.9.2022)

[30] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, pp. 128-129.

validar y aceptar rápida y eficazmente las *e-Apostilles* emitidas en otra Parte Contratante, así como para registrar la siguiente información: el número y la fecha del certificado, el nombre de la persona que firma el documento público y la capacidad en la que ha actuado (si los documentos no estaban firmados, el nombre de la autoridad que ha puesto el sello o la estampilla).

El Programa *e-App* posee una significativa relevancia, contando con una implementación en un número destacados de Estados contratantes de la HCCH (actualmente, 46)[31]. Sin embargo, a pesar de su importancia práctica, este Programa no parece avanzar mucho más allá de lo logrado hasta la fecha, ni despertar una mayor confianza entre los usuarios de la ya alcanzada con el empleo de mecanismos más tradicionales[32]. Una circunstancia que aconsejaría su relanzamiento y en su extensión internacional, para así aprovechar las bondades que ofrece en el ámbito de la digitalización de actividad internacional de los Registros Civiles.

III. La destacada labor codificadora de la CIEC en este ámbito.

En relación con la materia analizada, si destaca alguna sede de codificación internacional en el propósito de adaptar su acción normativa a la evolución tecnológica y promover el uso de Registros Civiles digitalizados -favoreciendo su circulación internacional-, es sin lugar a dudas la CIEC[33]. Un interés que no debe extrañar, si se tienen en cuenta tanto que el objetivo perseguido la Comisión se relaciona particularmente con la materia de estado civil, así como a la vista de la prolífica actividad codificadora que ha desarrollado desde su creación; fomentando, no sólo la armonización de los documentos en materia de estado civil, sino también la incorporación de instrumentos técnicos por medio de los que se ha favorecido la cooperación entre las autoridades y la circulación internacional de estos en resta particular materia[34].

---

[31] En: https://assets.hcch.net/docs/b697a1f1-13be-47a0-ab7e-96fcb750ed29.pdf (última consulta 12.9.2022). Entre ellos, España. Al respecto, la Orden JUS/1207/2011, por la que se crea y regula el Registro Electrónico de Apostillas del Ministerio de justicia y se regula el procedimiento de emisión de apostillas en soporte papel y electrónico (*BOE* núm. 115, de 14.5.2011); modificado por la Orden JUS/257/2013, por la que se crean, modifican y suprimen ficheros automatizados con datos de carácter personal del departamento y sus organismos públicos (*BOE* núm. 43, de 19.2.2013).

[32] BORRÁS RODRÍGUEZ, A., *op.cit.*, p. 39.

[33] PINTENS, W., *op.cit.*, pp. 332-336.

[34] Los Convenios elaborados en el seno de la CIEC se encuentran accesibles en: http://www.ciec1.org (última consulta 12.9.2022). Vid. NORD, N., "Une harmonisation des actes?", en FULCHIRON, H. (Dir.), *op.cit.*, pp. 323-330, pp. 324-327.

En este sentido, por lo que respecta a la dimensión digital de los Registros Civiles, se ha de subrayar como la CIEC ha desempeñado una destacable labor en este ámbito, por su carácter pionero y por las avanzadas técnicas y los métodos que ha empleado, así como por los numerosos y significativos instrumentos que ha elaborado en las últimas décadas[35]; contando algunos de ellos con una incidencia directa en la problemática que actualmente suscita su creciente digitalización. Una preocupación por la dimensión digital de los Registros Civiles que responde a la propia lógica y a la finalidad de la CIEC, debiendo concebirse como una continuidad directa de los trabajos que la Comisión ya habría desarrollado diseñados para un medio analógico, aunque ahora en relación con los desafíos que se suscitan en la SI[36].

Así, para empezar, debe hacerse mención a las diversas medidas propias de *Soft Law* de gran interés, por medio de las que se ha ido poniendo de manifiesto la creciente importancia que posee el empleo de herramientas electrónicas en este ámbito[37]. De este modo, destaca la publicación de la Recomendación (Núm. 8) sobre la informatización del Registro Civil, adoptada en Estrasburgo en 21.3.1991[38], en la que se han establecido los criterios técnicos mínimos exigibles para el desarrollo y el funcionamiento de cualquier sistema de estado civil digital y las normas básicas de regulación. Esta Recomendación, entre otros elementos y como se establece en su art. 1, subraya la necesidad de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que el desarrollo, la utilización y cualquier modificación de los sistemas de tratamiento automatizado de los datos relativos al estado civil: cumplan los requisitos bien definidos en materia de protección material de los datos (general o específica en materia de estado civil); prevean que el acceso, la utilización y la actualización de tales datos registrados estén sometidos a controles y bajo la supervisión del funcionario del Registro Civil; permitan su corrección; y que sean accesibles al público. De igual modo, en la Recomendación se determina que resulta aconsejable que dichos sistemas prevean: la aceptación de copias y

---

[35] Ténganse en cuenta, NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, pp. 95-100; MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *op.cit.*, p. 64.
[36] MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *op.cit.*, p. 49
[37] Sobre el alcance e importancia armonizadora de las Recomendaciones de la CIEC, NORD, N., "Une harmonisation…", *op.cit.*, pp. 326-327.
[38] Un significativo texto, cuyo antecedente analógico se encontraba en la Recomendación (Núm. 4) relativa a la publicidad de los Registros y de las catas de estado civil, adoptada en Roma en 5.9.1984. Disponibles respectivamente en: http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_Recommandations/SBEAAE1T6fhGQW1Tem9iT0hUzQo y en http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_Recommandations/SBEAAE1T6fhGQW1Tem9iT0hUzQo (última consulta 12.9.2022).

extractos digitales verificados del mismo modo que el Registro original en papel (art. 2), la traducción de la información codificada conforme a una codificación aprobada por la CIEC (art. 3); la compatibilidad con los utilizados en los demás Estados miembros (art. 4); y la accesibilidad al público de los Registros Civiles digitales.

Desde una perspectiva de *Hard Law*, son varios los Convenios de la CIEC que han seguido la senda indicada previamente por medio de la Recomendación (Núm. 8). A este respecto, tras una primera aproximación a esta problemática en el Convenio (Núm. 25) relativo la enunciación de las codificaciones que figuran en los documentos de estado civil, firmado en Bruselas en 6.9.1995[39]; sobresale el importante Convenio (Núm. 30) relativo a la comunicación por vía electrónica, firmado en Atenas en 17.9.2001[40]. Un singular instrumento que se ha visto complementado con posterioridad, por medio del Convenio (Núm. 33) relativo al uso de la Plataforma de la Comisión Internacional del Estado Civil para la comunicación internacional de datos de estado civil por medios electrónicos, firmado en Roma en 19.9.2012[41].

a) Por un lado, el Convenio (Núm. 30) persigue ofrecer un marco legal que favorece la circulación electrónica de los documentos de estado civil, a los que se refieren los distintos instrumentos elaborados en el marco de la CIEC[42], sin para ello generar obligación nueva alguna para los Estados (art. 1)[43]. Con este objetivo en mente y en base al principio de "equivalencia funcional", el Convenio establece que las autoridades competentes en cada Estado (art. 4[44]) se comprometen a atribuir a los certificaciones digitales la misma validez legal que a los tradicionales en papel (art. 3). Eso sí, siempre y cuando se garanticen ciertas condiciones, como la integridad y la autenticidad del contenido de la transmisión electrónica, al igual que la seguridad y la confidencialidad de

[39] Disponible en: http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_Conventions/wBkAAFSn0ARsVm5WQ1BNdmRZqws (última consulta 12.9.2022). Este Convenio ha sido firmado por España, aunque se encuentra pendiente de ratificación.

[40] Disponible en: http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_Conventions/SBEAAGJA7PhGQW1Tem9iT0hUzQo (última consulta 12.9.2022). Este Convenio no ha sido ratificado por España.

[41] Disponible en: http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_Conventions/SBEAAGJA7PhGQW1Tem9iT0hUzQo (última consulta 12.9.2022). Este Convenio no ha sido ratificado por España.

[42] Los cuales se encuentran listados en el Anexo al Informe Explicativo del Convenio.

[43] Vid. El Informe Explicativo en relación con el art. 1.

[44] En referencia a las autoridades o registradores civiles de los Estados contratantes, como subraya el Informe Explicativo en relación con el art. 4.

la comunicación digital (art. 2)[45]. Sin embargo, es de lamentar que, a pesar de su ambicioso objetivo y a las innegables bondades de este instrumento, ha contado con escasas ratificaciones (únicamente 6), por lo que no ha entrado en vigor. Entre los problemas que podría haber encontrado se situaban: el escaso tratamiento de la espinosa cuestión del tratamiento de los datos personales; la necesidad de que se otorgara la condición de actos auténticos entre los Estados; al igual de que no incorporaba exigencias de adaptación la normativa estatal para su juego efectivo[46].

b) Por otro lado, el interés de la CIEC no se habría detenido únicamente en ofrecer las condiciones legales que permitan la circulación internacional de las certificaciones de estado civil digitalizadas y combatir el fraude, sino que su acción normativa se ha visto complementada con el desarrollo de la Plataforma CIEC para la comunicación internacional de datos del estado civil por medios electrónicos[47]. No obstante, a pesar de sus ventajas y del ingente trabajo invertido en su diseño y desarrollo, hay que lamentar que en 2017 se suspendieron los trabajos conducentes a la realización de la Plataforma, por lo que en la actualidad todavía no resulta operativa[48]. En particular, la infraestructura legal relativa a la Plataforma se encuentra recogida en el Convenio (No. 33)[49], concebida como una herramienta técnica y como complemento de los trabajos que condujeron a la elaboración del Convenio No. 30. A su vez, desde una perspectiva técnica, se diseñó para permitir la interoperabilidad, así como para garantizar un uso simple, eficiente, seguro y

---

[45] De forma que se cumplan las disposiciones vigentes en materia de protección de datos, tal y como se menciona en el Informe Explicativo en relación con el art. 2.

[46] MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *op.cit.*, p. 52.

[47] En: http://www.ciec1.org/SITECIEC/PAGE_PlatBref/SBEAAFsq7~hGQW1Tem9iT0hUzQo?WD_ACTION_=MENU&ID=A37&_WWREFERER_=http%3A%2F%2Fwww.ciec1.org%2F&_WWNATION_=5 (última consulta 12.9.2022). Una importante iniciativa que se ha visto acompañada de la adaptación de los modelos de certificados que figuran en el Convenio (Núm. 16), relativo a la expedición de certificaciones plurilingües de las actas del Registro Civil, firmado en Viena en 8.9.1976 (*BOE* núm. 200, de 22.8.1983; corrección de errores en *BOE* núm. 300, de 15.12.1984), por parte del Convenio (Núm. 34) sobre expedición de extractos y certificaciones plurilingües y codificados de actas de estado civil, firmado en Estrasburgo en 14.3.2014), para su tratamiento informático y su transmisión electrónica directa entre las autoridades estatales; pudiendo incluso extenderse su empleo más allá del ámbito de los objetivos y de los instrumentos propios de la Comisión, firmado en Estrasburgo en 14.3.2014 (Este Convenio no ha sido ratificado por España).

[48] Al respecto, MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *op.cit.*, pp. 64-65.

[49] La cual, tal y como se previó en 2012, descansaba en los siguientes estados miembros: Bélgica, Francia, Luxemburgo y Polonia.

no especialmente costoso en términos de acceso y de mantenimiento[50]. El funcionamiento de la mencionada Plataforma se basa en las siguientes ideas principales[51]:

i) Tal y como marca su art. 2, el Convenio establece las condiciones de utilización de la Plataforma. En este sentido, su empleo puede: o bien limitarse a permitir la transmisión y el intercambio de los documentos en materia de estado civil que se contemplan en las Convenciones de la CIEC (art. 3)[52]; o bien extenderse de forma voluntaria al intercambio de este tipo de información o la relativa a la nacionalidad distinta a la referida en las mencionadas Convenciones (art. 4); pudiendo incluso se utilizada de modo progresivo al respecto de determinadas autoridades, datos o de concretas Convenciones de la ICCS/ CIEC (art. 5);

ii) Por su parte, los Estados contratantes se comprometen a limitar el uso de las información recibida a través de la Plataforma para fines distintos a los previstos en las Convenciones de la CIEC (art. 6), así como utilizar una firma electrónica avanzada (en las condiciones establecidas en el Anexo I) para garantizar la seguridad y la confidencialidad de la transmisión digital de los Registros Civiles (art. 7)[53];

iii) Como elemento clave en el empleo de este instrumento, se establece que se debe atribuir a los datos transmitidos por vía de la Plataforma (en los términos previstos en el precepto precedente) un valor legal como mínimo equivalente a aquellos que se hubieran transmitidos en soporte material (art. 8);

iv) A su vez, los Estados contratantes se obligan permanentemente a garantizar un nivel de protección adecuado de las personas, al respecto de procesamiento de sus datos personales transmitidos por vía de la Plataforma, debiendo notificar a la CIEC de forma inmediata de cualquier problema que pudiera surgir relativo a la protección de tales datos en el contexto del uso de la Plataforma (art. 16);

v) Por último, se establecen reglas específicas al respecto de aspectos como: la apertura a firma de la Convención (art. 9), el modo de ser parte en la misma (art. 10) y la exclusión de nuevas ratificaciones, aceptaciones, aprobaciones o adhesiones tras la entrada en vigor de la Convención No 30 (art. 24), la posibilidad de que se declare la

[50] Téngase en cuenta el Informe Explicativo al respecto de la presentación técnica de la Plataforma. En este sentido, PINTENS, W., *op.cit.*, p. 334.
[51] Al respecto, MASSIP, J., HONDIUS, F., NAST, C. y GRANET, F., *op.cit.*, pp. 52-53.
[52] Un listado que se sitúa en su Anexo II.
[53] Anexo I del Convenio (Núm. 33) donde se establecen las reglas procedimentales de la Plataforma.

suspensión del uso de la Plataforma para un Estado contratante por la CIEC o de forma puntual por parte de otro Estado contratante (arts. 17 and 18), las declaraciones que pueden realizar los Estados contratantes (arts. 19 and 20), el reparto del coste de la Plataforma (art. 20), o el procedimiento de revisión de la Convención o de sus anexos (art. 22).

En definitiva, a pesar de la importante labor desarrollada por le CIEC en el ámbito de la digitalización de los Registros Civiles y la cooperación internacional en esta materia, el éxito de los instrumentos elaborados ha sido muy discreto; siendo que, por lo que a nosotros respecta, los Convenios más destacados en relación con esta temática no obligan actualmente a España. Una intensa y decidida labor codificadora que, en consecuencia y lamentablemente, no ha tenido el éxito esperado hasta la fecha, manteniendo el juego preferente de las soluciones de los sistemas internos de Derecho Internacional privado de los Estados parte de esta organización.

IV. La apuesta de la UE en esta materia.

Desde una perspectiva regional, la UE igualmente ha mostrado desde hace años un gran interés en el ámbito de la circulación intra-europea de los documentos públicos y ha sido sensible a los cambios generados por los avances tecnológicos, viéndose fuertemente inspirada por los precedentes elaborados en el marco de la HCCH y de la CIEC antes expuestos[54]. Un interés que se encuentra relacionada con el hecho de afectar directamente a sus políticas relacionadas con el desarrollo de un espacio de libertad seguridad y justica, así como con el objetivo de facilitar la libre circulación de personas (siendo que su base legal se sitúa en el art. 21.2 del TFUE)[55]; que se ha puesto de manifiesto con la publicación del Reglamento (UE) núm. 2016/1191, por el que se facilita la libre circulación de los ciudadanos simplificando los requisitos de presentación de determinados documentos públicos en la Unión Europea y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012[56], plenamente aplicable desde el 16.2.2019 (art. 27).

[54] Así, el Libro Verde "Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil". COM (2010) 747 final).
[55] Considerando 1. Vid. GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos relativos al estado civil en la Unión Europea", en FONT i MAS, M. (Dir.), *op.cit.*, pp. 85-122, pp. 90-96.

[56] *DO* núm. L 200, 26.7.2016.

El Reglamento (UE) núm. 2016/1191 posee una gran importancia en este ámbito, al ser el primer instrumento europeo que se enfrenta de forma general a la problemática que suscita la libre circulación de los documentos públicos en el interior de la UE; complementando (sin sustituir) las soluciones particulares presentes en los instrumentos europeos en el ámbito de la Cooperación Judicial en materia civil[57]. Sin embargo, como se verá seguidamente, el resultado alcanzado ha sido criticado por resultar menos ambicioso que lo proyectado inicialmente[58].

En todo caso y de forma inicial cabe destacar como por medio del mismo –viéndose informado por el principio de confianza mutua[59]-, se persigue ofrecer una respuesta uniforme específica y simplificada relativa a los trámites administrativos, los requisitos y las formalidades que deben cumplir determinados documentos públicos y sus copias certificadas (con la inclusión de ciertas certificaciones propias en materia de estado civil[60]) que hubieran sido expedidos por las autoridades de un Estado miembro (de conformidad a su Derecho nacional[61]), para su presentación en otro Estados miembro y así favorecer la circulación intra-europea[62]. Sin ánimo realizar un análisis exhaustivo y en un rápido repaso de su articulado, los elementos principales del Reglamento (UE) núm. 2016/1191 son los siguientes:

a) El Reglamento se fundamenta en la libre circulación de los documentos públicos expedidos por las autoridades de un Estado miembro de conformidad con su legislación. Por lo que, en virtud de lo establecido en su art. 1, el mismo persigue eliminar todo trámite relativo a su legalización o similar (art. 4)[63], así como a la simplificación de las gestiones al respecto de las copias certificadas (art. 5)[64], de las traducciones y los impresos estándar multilingües que deberían estar unidos a ellos (arts. 6 to 12)[65];

---

[57] FITCHEN, J., *The Private International Law of Authentic Instruments*, Oxford, Hart, 2022, p. 96.
[58] FONT i MAS, M. "La libera circolazione degli atti pubblici in materia civile: un passo avanti nello spazio giudiziario europeo", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2017, Núm. 1, pp. 104-125, p. 116.
[59] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 105.
[60] Aunque excluyendo aquellos emitidos sobre la base de los Convenios pertinentes de la CIEC, como se indica en su Considerando 11.
[61] Considerando 6. Por lo que no obliga a los Estados miembros a la expedición de documentos públicos que no existan en su Derecho (Considerando 7).
[62] Considerandos 1, 3 and 8.
[63] Considerando 19.
[64] Considerando 20.
[65] Vid. Considerandos 20 to 27 y 49. Los impresos estándar multilingües se encuentran disponibls en: https://e-justice.europa.eu/35981/EN/public_documents_forms?clang=en (última consulta 12.9. 2022).

b) Desde una perspectiva positiva[66], este Reglamento cubre aquellos "documentos públicos" -a los que se refiere el art. 3.1 de forma autónoma[67]-, que hubieran sido emitidos por una "autoridad" –como define en el art. 3.2-; siempre y cuando estos tengan por objetivo establecer alguno de hechos a los que se refiere el art. 2.1 –de cuya lectura se advierte su significativa incidencia en materia de estado civil[68]-, así como aquellos previstos en el art. 2.2.

c) Este instrumento parte de la presunción de la autenticidad de los documentos públicos que cubre, pero únicamente desde su dimensión extrínseca, sin referirse a los efectos que despliega por razón de su contenido o a su reconocimiento[69]. Por lo que ni modifica la normativa estatal en este ámbito, ni se refiere a su eficacia probatoria[70], ni a sus eventuales efectos ejecutivos transfronterizos –como se menciona en el art. 2.4-. En otras palabras, como subraya NORD, se refiere únicamente al *instrumentum*, pero no al *negotium,* por lo que (desde la perspectiva del estado civil) no incorpora la obligación de reconocer las situaciones personales y relaciones familiares subyacentes[71].

---

[66] Desde una perspectiva negativa, el art. 2.3 y 4 excluye los documentos públicos expedidos por las autoridades de un tercer país (Considerando 48); o las copias certificadas de documentos de nacimiento realizadas por las autoridades de un Estado miembro, así como al reconocimiento en un Estado miembro de los efectos jurídicos relativos al contenido de los documentos públicos expedidos por las autoridades de otro Estado miembro.

[67] Cubriendo así, los documentos judiciales, administrativos, notariales y registrales. Vid. DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 109; GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos en materia de estado civil en la UE: el Reglamento UE 2016/1191 del PE y del Consejo", *RGDE*, 2017, pp. 162-179, p. 166.

[68] "*a) el nacimiento; b) que una persona está viva; c) la defunción; d) el nombre; e) el matrimonio, incluidos la capacidad para contraer matrimonio y el estado civil; f) el divorcio, la separación judicial y la anulación del matrimonio; g) la unión de hecho registrada, incluidas la capacidad para inscribirse como miembro de una unión de hecho y la condición de miembro de una unión de hecho registrada; h) la cancelación del registro de una unión de hecho, la separación judicial o la anulación de una unión de hecho registrada; i) la filiación; j) la adopción; k) el domicilio o la residencia; l) la nacionalidad; m) la ausencia de antecedentes penales, siempre que los documentos públicos al respecto sean expedidos a un ciudadano de la Unión por las autoridades del Estado miembro del que tiene la nacionalidad*".

[69] CAMUZAT, A., "La forcé probante des actes de l'état civil étrangers", en FULCHIRON, H. (Dir.), *op.cit.*, pp. 311-321, pp. 319-320; DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 112; FITCHEN, J., *op.cit.*, p. 96; GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos en materia de estado civil en la UE", *op.cit.*, p. 166; JIMÉNEZ BLANCO, P., *op.cit.*, p. 29.

[70] Considerando 47. Por lo que respecta al ordenamiento español, en particular, GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos en materia de estado civil en la UE", *op.cit.*, pp. 178-179.

[71] NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, pp. 89-90. Sobres esta cuestión, con carácter general, GORE, M., "L'acte authentique en droit international privé", in *Droit international privé: travaux du Comité français de droit international privé 1998-2000*, París, 2001) pp. 23, pp. 25, 29-30 y 33-34. Precisamente sobre esta cuestión del reconocimiento intra-europeo de situaciones personales se ha pronunciado el TJUE en sus Sentencias de 2.12.1997, Asunto C-366/94, *Dafeki v Landesversicherungsanstalt Württemberg* (ECLI:EU:C:1997:579) o, más recientemente, de 14.12.2021, Asunto C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* (ECLI: EU:C:2021:1008).

d) El Reglamento establece un sistema de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, para controlar los casos de fraude y posible falsificación de los documentos que contempla. En este sentido, en caso de duda razonable, su art. 14 establece un procedimiento de comprobación y solicitud de información a la autoridad que haya expedido el documento o a la autoridad central del Estado miembro emisor -a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)[72]-; según el cual, si no se recibiera confirmación de su autenticidad, la autoridad solicitante no estará obligada a proceder a su tramitación en circunstancias excepcionales[73]. Para la puesta en marcha de este mecanismo de información se prevé la designación de autoridades centrales en cada Estado miembro (art. 15), cuyas funciones se disponen en el art. 16.

e) Asimismo, el Reglamento surge en un contexto donde ya existían distintas respuestas normativas, con las que pretende actuar de forma complementaria y coexistir –especialmente cuando el ciudadano así lo decide-. Tal y como se aprecia al respecto de: la legislación interna propia de los Estados miembros (art. 1.1, II) –como, por ejemplo, la relativa en materia de acceso público a los documentos públicos-[74]; las soluciones convencionales en esta materia -como se acaba de exponer al abordar las iniciativas de la HCCH y de la CICE- (como prevé el art. 19)[75]; al igual que se entiende sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de la UE -por ejemplo, sobre legalización u otras formalidades[76], así como sobre firma electrónica e identificación electrónica u otros mecanismos de cooperación administrativa- (art. 17)[77].

---

[72] Accesible en: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_es.htm (última consulta 12.9.2022).
[73] Considerandos 38 y 39.
[74] Art. 20.2. A su vez, como dispone el Considerando 7, el Reglamento "no debe obligar a los Estados miembros a expedir documentos públicos que no existan en virtud de su Derecho nacional".
[75] Considerandos 2, 4, 5 y 49. De hecho, a modo de ejemplo, todos los Estados miembros son partes contratantes del Convenio HCCH sobre la Apostilla de 1961. Desde la perspectiva de la CIEC, por su parte, esta afirmación afecta a los Convenios Núms. 16, 27, 33 y 34. Vid. GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos en materia de estado civil en la UE", *op.cit.*, pp. 176-178.
[76] Considerando 44. Esto afecta, entre otras cosas y en relación con los Registros Civiles, a la aplicación del Reglamento (CE) núm. 2201/2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1347/2000 (*DO* núm. L 338, de 23.12.2003). El cual se ha visto sustituido, desde el 1.8.2022 por el Reglamento (UE) núm. 2019/1111, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (versión refundida) (*DO* núm. L 178, de 2.7.2019).
[77] Considerandos 44 y 45. Esto afecta, como se menciona en el Considerando 34, a la Directiva 95 /46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (*DO* núm. L 281, 23.11.1995). En la actualidad resulta de aplicación, sin

f) Junto a lo expuesto, la plena operativa del sistema establecido en el Reglamento exige: por un lado, que los Estados miembros aporten una serie de informaciones (tal y como se prevé en los arts. 22, 24 y 25) para que estén a disposición pública en Portal Europeo *e-Justice*[78]; la designación de autoridades centrales que favorezcan la cooperación e intercambio de información; así como la creación de un comité *ad hoc* para el intercambio de buenas prácticas en materia de aplicación del Reglamento (art. 23)[79].

Como se puede observar y por lo que a nuestro estudio interesa, el Reglamento (UE) núm. 2016/1191 es plenamente consecuente con la realidad tecnológica actual y los cambios legislativos que se han ido sucediendo en los Estados miembros y en el contexto internacional en el ámbito de la digitalización de la administración pública. De tal forma que igualmente se encuentra relacionada con el desarrollo de un Mercado Único Digital[80]. Así, por lo que respecta a la problemática que suscita la digitalización de los documentos públicos y, en consecuencia, de las certificaciones emitidos por los Registros Civiles, ésta encuentra su regulación en varios de sus preceptos.

a) Por un lado, el artículo 12 trata de la elaboración de versiones electrónicas de formularios estándar multilingües que figurarán en el Portal Europeo *e-Justice*. Sin embargo, los Estados miembros cuentan con un cierto margen de libertad al respecto, al poder decidir según su legislación nacional, extremos como si se pueden presentar los documentos públicos y los formularios estándar multilingües en formato electrónico y en qué condiciones serían admisibles[81]; integrar la versión electrónica de un formulario estándar multilingüe del mencionado Portal Europeo en un lugar diferente accesible a

---

embargo, el Reglamento (UE) núm. 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) (*DO* núm. L 119, de 4.5.2016). En el ámbito español, la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal (*BOE* núm. 298, de 14-12-1999).

[78] Esta información se encuentra accesible en: https://e-justice.europa.eu/561/EN/public_documents?clang=en (última consulta 12.9.2022).

[79] Considerandos 50 a 55.

[80] En este sentido, téngase en cuenta la Comunicación de la Comisión de 2015, titulada "Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa" (COM (2015) 192 final), al igual que la Comunicación de la Comisión de 2016 "Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020. Acelerar la transformación digital de la administración" (COM (2016) 179 final), que derivaría en la creación de una pasarela digital única que opera como un punto de entrada único europeo, regulada por medio del Reglamento (UE) 2018/1724, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012 (*DO* núm. L 295, 21.11.2018).

[81] Considerando 9.

nivel nacional, y emitirlo desde allí [82]; y crear versiones electrónicas de formularios estándar multilingües utilizando una tecnología distinta de la utilizada por el Portal Europeo *e-Justice*[83];

b) Por otra parte, a efectos del presente Reglamento, las autoridades centrales deben beneficiarse de las funcionalidades, así como comunicar y ejercer sus funciones utilizando el Sistema de información del Mercado Interior (IMI)[84]. En este sentido, el artículo 14.4 establece que las solicitudes de información, en los casos de duda razonable que se han mencionado, irán acompañadas de una copia del documento público correspondiente o de su copia compulsada, transmitida electrónicamente a través del IMI[85].

c) Además, hay que tener en cuenta que, tal y como se establece en la letra c) del apartado 2 del art. 23, el intercambio de buenas prácticas se referirá también al uso de versiones electrónicas de los documentos públicos[86];

d) Por último, como se ha mencionado anteriormente, hay que tener en cuenta que la aplicación de las mencionadas disposiciones del Reglamento se entiende sin perjuicio del juego de otras de sus disposiciones de la UE. Afectando así a su legislación en cuestiones como la firma electrónica y la identificación electrónica, al igual que la relativa a otros mecanismos de cooperación administrativa (art. 17).

En todo caso y a pesar de las ventajas que ofrece el Reglamento (UE) 2016/1191 -en cuanto a la simplificación y la exención de los documentos públicos de toda forma de legalización, trámites similares y traducciones, así como para proporcionar un mecanismo de cooperación efectivo-, este instrumento de la UE también ha recibido algunas críticas. En este sentido, aunque implica un destacado paso en adelante de los objetivos señalados,

---

[82] Considerando 28.
[83] Sin embargo, su Considerando 29 dispone que, esto puede suceder "siempre que los impresos estándar multilingües que expidan utilizando esa otra tecnología contengan la información que exige el presente Reglamento".
[84] Considerandos 41 y 43.
[85] El Considerando 33 dispone: "Con el fin de garantizar un elevado nivel de seguridad y protección de los datos en el contexto de la aplicación del presente Reglamento y para prevenir el fraude, la Comisión debe velar por que el IMI garantice la seguridad de los documentos públicos y proporcione un medio seguro de transmisión electrónica de esos documentos". Vid. también el Considerando 36.
[86] Considerando 50.

lo cierto es que el instrumento ofrece una solución compleja e inacabada[87]. Estos ataques se explican principalmente por su falta de ambición y se refieren, entre otros aspectos, a: su restringido ámbito de aplicación (limitado a la circulación del documento), sus limitados efectos, así como el carácter subsidiario del instrumento. Y ello, debido a que permite la existencia de un alto nivel de fragmentación jurídica y de una pluralidad de sistemas que afectan a la aplicación del régimen nacional, los convenios internacionales y otros Reglamentos de la UE en el ámbito de la justicia civil[88]. Una serie de críticas también trasladables por lo que se refiere a su enfoque sobre la digitalización de los Registros Civiles. Una postura que, aunque se relaciona con la voluntad de no interferir en las soluciones de los Estados miembros en esta materia, genera un indeseable nivel de complicación en su aplicación práctica[89].

En definitiva, aunque las medidas que prevé el Reglamento implican una positiva armonización mínima de esta materia, especialmente bienvenida en un ámbito donde existe una cierta disparidad legislativa, puede afirmarse con NORD que suponen un régimen jurídico inacabado[90]. Por lo que tal vez hubiera resultado más aconsejable, o bien que se hubiera llevado a cabo un toma de postura más comprometida y decidida, tanto con carácter general, en el punto relativo la circulación intra-europea de actas de Registro Civil digitales[91]; o bien que el legislador de la UE hubiera apostado directamente por apoyar de modo más activo y directa los instrumentos CIEC antes mencionados[92].

En este sentido y al respecto de la regulación de la dimensión electrónica, cabe subrayar como las soluciones propuestas por el legislador europeo en el Reglamento (UE) núm. 2016/1191, debe subrayarse este instrumento resulta insuficiente y no alcanza a ofrecer soluciones al respecto de cuestiones tan relevantes como son, entre otros: a) el conveniente establecimiento de formularios estándar digitales multilingües uniformes que resulten obligatorios para las autoridades de los Estados miembros; b) la paulatina

---

[87] FONT i MAS, M., "La libera circolazione…", *op.cit.*, pp. 120-122; NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, pp. 100-101; NORD, N. y CERQUEIRA, G., "O Regulamento Europeu "Documentosn Pulicos": uma obra inacabada", en *Direito Internacional e Comparado: Trajetória e perspectivas. Homenagem aos 70 anos do Professor Catedrático Rui Manuel Moura Ramos*, Sao Paulo, Editora Quartier Latin do Brasil, 2021, Vol. I, pp. 479-491, pp. 484-487.
[88] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, pp. 119-120; NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, pp. 89-91.
[89] FONT i MAS, M., "La autenticidad formal…", *op.cit.*, pp. 82-83; GUZMÁN ZAPATER, M., "La libre circulación de documentos públicos en materia de estado civil en la UE", *op.cit.*, p. 166.
[90] NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, p. 85.
[91] DIAGO DIAGO, P., *op.cit.*, p. 117.
[92] NORD, N., "La circulation…", *op.cit.*, pp. 100-101.

exigencia de la digitalización de Los Registros Civiles y los documentos que emiten a nivel europeo, por medio de la armonización de la arquitectura del sistema informático subyacente, de las herramientas tecnológicas que faciliten la comunicación electrónica directa entre las autoridades públicas, e incluso la interconexión de los Registros Civiles[93]; c) así como, según lo previsto en el artículo 26.1, c) y 2, c), en relación con la Revisión del Reglamento, la conveniencia de promover "*el uso de sistemas electrónicos para la transmisión directa de documentos públicos y el intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros con el fin de excluir cualquier posibilidad de fraude en relación con las cuestiones reguladas por el presente Reglamento*".

V. A modo de conclusión.

La creciente internacionalización y la digitalización constituyen dos elementos esenciales en la actividad actual de los Registros Civiles. Así, mientras la globalización ha supuesto un significativo incremento en la movilidad transfronteriza de las personas, la irrupción de la Sociedad de la Información ha conducido a una creciente digitalización de la administración pública, afectando igualmente a la gestión de estos Registros. En este sentido, como se ha puesto de manifiesto en el presente estudio, los beneficios que aporta la incorporación de las nuevas herramientas tecnológicas en este ámbito resultan innegables, habiéndose proyectado igualmente en la gestión de los Registros Civiles en su dimensión internacional. Tal y como se aprecia, de forma paradigmática, en el caso español, a partir de las distintas reformas que la normativa del Registro Civil ha sufrido en los últimos años y el esfuerzo de digitalización que se está llevando a cabo.

Como consecuencia de lo expuesto, desde hace años estamos siendo testigos de una intensa labor codificador en los planos estatal, regional e internacional, tendentes a favorecer la digitalización y la circulación internacional de los actos y documentos en materia de estado civil. No obstante, los retos globales a los que se enfrenta esta problemática exige la existencia de respuestas supra-estatales. Un nivel de reglamentación donde se ha centrado de forma principal este estudio. El resultado alcanzado desde la perspectiva de la codificación regional e internacional, sin embargo, dista de resultar el ideal; viéndose caracterizado por el elevado nivel de complejidad que

[93] Al respecto, la Comunicación de la Comisión "La digitalización de la justicia en la UE Un abanico de oportunidades" (COM (2020) 710 final).

deriva de la pluralidad de sedes de codificación y de las fuentes aplicables, así como el carácter limitado y fragmentario de las soluciones que contienen tales instrumentos normativos –tanto por las materias cubiertas, como por el desigual seguimiento por parte de los países-.

Tres han sido las principales sedes de codificación internacional cuyos resultados normativos han sido analizados en este estudio, desde la perspectiva de la digitalización e internacionalización de la actividad los Registros Civiles: la HCCH, la CIEC y la EU. Aunque en todos ellos se han advertido ciertas dificultades y limitaciones en relación con la materia analizada. De tal manera que, a pesar de los innegables esfuerzos llevados a cabo en las distintas sedes de codificación, resulta necesario repensar el actual modelo –fragmentario e incompleto-, con el objetivo de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecen las distintas sedes codificadoras al enfrentarse a la incorporación de las TIC y reducir así los obstáculos legales que la situación actual todavía genera en la movilidad internacional de las personas.

Un necesario cambio de actitud del legislador internacional y europeo que pasaría, por un lado, por profundizar en el diálogo y en una cooperación constructiva entre las distintas instituciones y sedes de codificación interesadas que se han ocupado de esta materia. Al igual que, por otro lado, aconsejaría sacar provecho de las fortalezas que las distintas iniciativas codificadoras y tecnológicas que ofrecen. Y ello, al respecto de la pluralidad de las cuestiones, tanto estrictamente normativas como puramente técnicas, que se ven involucradas en la dimensión transfronteriza del Registro Civil. Todo ello, con la finalidad última de facilitar la libre circulación de las personas y el reconocimiento de su estado civil en supuestos de naturaleza transfronteriza, en un contexto global crecientemente digitalizado.