

# Los registros públicos que España necesita

**D**esde que el pasado otoño empezara a circular la primera versión del borrador del anteproyecto de reforma integral de los registros públicos, elaborado por la actual Dirección General de los Registros y del Notariado, no ha recibido más que críticas. Por unas u otras razones se oponen a él magistrados, secretarios judiciales, notarios, registradores, abogados, funcionarios del registro civil y sindicatos.

REDACCIÓN

Este proyecto afectaría negativamente a leyes de larga tradición como el Código Civil, el Código de Comercio, la Ley de Sociedades Anónimas o Limitadas, la Ley del Notariado, la Ley Hipotecaria y la Ley del Registro Civil, nacidas hace décadas por consenso político. Por el contrario, arrincona proyectos ya aprobados de indudable importancia, como la entrada en vigor de la ley de reforma del Registro Civil de 2011, prevista para julio de 2014; la posibilidad de acceso directo al contenido de los libros registrales reconocida en las leyes 24/2001 y 24/2005 y pendiente de desarrollo, y la indispensable conexión entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. ¿Por qué?

**Pérdida de consenso y privacidad.** El borrador del anteproyecto de Ley Integral de los Registros públicos modifica sustancialmente garantías y principios clásicos del Estado de Derecho, sustentados, además, en amplios consensos políticos. El sobresalto doctrinal se produce ya en su exposición de motivos, *sobrecogedora* en palabras de algún ilustre civilista, porque suscribe la tesis *hobbesiana* de que “el hombre es lobo para el

## Guerra de cifras y costes

**L**a Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN) habla de iniciar un proceso de digitalización de los Registros Civiles pero esta estrategia ya ha movilizado una inversión directa de 128 millones de euros y un desembolso de recursos totales de 160 millones de euros, previstos en la Ley de Reforma del Registro Civil de 2011.

La informatización del Registro Civil es una realidad desde el año 2000. Además se han digitalizado todas las inscripciones desde 1957.

El director general de la DGRN asegura que la reforma mantendrá la gratuidad de entre el 85 y el 90 por ciento de los actos registrales pero, en realidad, se incrementa exponencialmente el número de inscripciones y certificaciones obligatorias.

A la espera de conocer los aranceles que se aplicarían a estas operaciones (de entre tres y cinco euros, según los registradores) conviene advertir que, en 2007, se formalizaron algo más de cuatro millones de poderes y 11,5 millones de certificaciones.

hombre”; de que el ciudadano necesita vigilancia permanente y requiere de un ser superior que ordene su vida privada.

Este borrador, elaborado por la Dirección General de los Registros y del Notariado al margen del colectivo notarial, atenta contra el Derecho a la intimidad y pone en tela de juicio el actual modelo de seguridad jurídica preventiva del que forman parte notarios y registradores. Con la pretensión de encargar a los registradores la llevanza de la mayoría de los registros públicos, desde el Civil, al de Fundaciones, Seguros y Testamentos (además del Mercantil y el de la Propiedad), esconde una privatización de un servicio público que ahora es gratuito; una minusvaloración y subordinación de la función notarial respecto a la del cuerpo de registradores, y un traslado notable de costes hacia el ciudadano a través, por un lado, del incremento exponencial de actos inscribibles en los registros públicos y, por otro, de la solicitud constante de certificaciones.

Por ello el Consejo General del Notariado, en cuanto tuvo conocimiento de su existencia, denunció ante el Ministro de Justicia sus graves defectos, quien ordenó la crea-

# REGISTRO CIVIL ÚNICO DE MADRID



En el Registro Civil ya se han digitalizado todos los documentos desde 1957 e informatizado desde el año 2000.

ción de una comisión mixta de notarios y registradores para reforma el texto. Una comisión que resultó inútil ya que el director general de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez, se negó a incorporar las propuestas del Notariado, manteniendo el texto prácticamente igual hasta la fecha.

**Más inscripciones y certificaciones.** El borrador del anteproyecto de reforma integral de los registros públicos establece un incremento muy notable de los hechos y actos inscribibles en el Registro Civil, lo que supondría un lastre para el tráfico jurídico y el desarrollo económico. Todo lo contrario de lo que han de ofrecer unos registros modernos y convenientemente informatizados, en los que debería potenciarse el acceso *on line* y direc-

to por los funcionarios autorizados a ello, como ocurre en la mayoría de los países desarrollados.

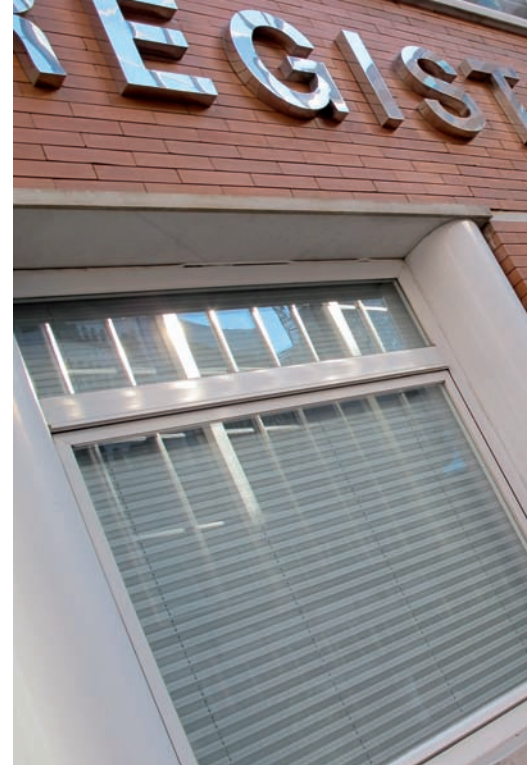
Llama la atención, por ejemplo, que sea necesario inscribir el domicilio, los poderes, los testamentos, y las uniones temporales de empresas. De hecho, el punto 20 de su artículo primero dispone que “serán

## El borrador del anteproyecto de Ley Integral de los Registros públicos modifica sustancialmente garantías y principios clásicos del Estado de Derecho

inscribibles en el Registro Civil cualesquiera otros actos determinados en esta o en otras leyes”. Es decir, que en el futuro, de aprobarse esta reforma, se podrían seguir incrementando los actos que deberían inscribirse en el Registro Civil hasta límites insospechados, con lo que eso supondría de aumento de trámites y costes.

Según este borrador, la publicidad se realizará mediante comunicación, certificación o nota simple informativa expedida por el registrador, que deberá ser solicitada con cuatro días de antelación, con lo que ello supone de retraso en el tráfico jurídico.

Todo deberá estar inscrito y habrá que solicitar certificación para cualquier trámite. Tanto es así que según el artículo cuarto del borrador punto 7 (que modifica el artículo



18.2 de la Ley Hipotecaria), el registrador para inscribir cualquier título (por ejemplo una escritura de compraventa) habría de comprobar la coincidencia entre los datos relativos al estado civil de los otorgantes que constasen en el título inscribible y los que figurasen en los registros civil o mercantil mediante la consulta al registro personal abierto a cada uno. Si resultase la falta de inscripción de algún acto o hecho inscribible, el registrador denegaría la inscripción del título (escritura de compraventa) hasta que se acreditase la inscripción de ese acto o hecho. ¿Es esto un modelo de agilidad?

Por el contrario, de esta reforma desaparece el modo más simple, rápido y seguro de publicidad registral que es el acceso directo, *on line*, y en tiempo real a los libros del registro, posibilidad que ya estaba prevista en las leyes 24/2001 y 24/2005 y que no se ha aplicado por la resistencia de los registradores.

Por tanto no puede decirse que esta reforma, como han hecho el director general de la DGRN y el decano del Colegio de Registradores, persigue aplicar criterios de interoperabilidad telemática. Por el contrario, el sistema que se propone sería algo aislado en la Unión Europea y separaría nuestra economía en una materia esencial en los estándares propios de los países de la OCDE. ¿Es eso lo que queremos? No hay ningún país que vaya por ese camino. Este proyecto situará a España como una isla.

Sin mencionar la conversión de los registradores y de sus empleados en un cuarto poder, en un gran hermano con plena capacidad operativa y telemática para conocer, a golpe de clic, cualquier pormenor personal, profesional o empresarial, al tener acceso inmediato y en exclusiva a todos los registros públicos.

**Reformas pendientes y necesarias.** Este borrador pretende modificar de raíz el sistema de seguridad jurídica preventiva que hay en España, cuando es uno de los mejo-

## Europa: el modelo a seguir

**E**n Europa los registros generales de actos de última voluntad (testamentos) están a cargo de instituciones notariales. En Francia, Italia, Bélgica, Alemania... los notarios obtienen vía *on line* la información catastral y registral, accediendo en muchos casos electrónicamente al contenido de sus libros, envían la copia electrónica de la escritura pública para la inscripción al registro y abonan los impuestos en nombre de sus clientes. La calificación del registrador se limita a cuestiones formales.

## ¿Hay que reformar lo que funciona?

**A**l registro general de actos de última voluntad (testamentos) puede ya accederse de modo telemático. De hecho, de abril de 2008 a febrero de 2013 se han realizado desde las notarías casi 450.000 consultas. Lo mismo ocurre con el Registro de Contratos de Seguros de Cobertura de Fallecimiento: desde junio de 2007 a febrero de 2013 los notarios han accedido telemáticamente casi 800.000 veces. Sin embargo aún no es posible el acceso *on line* a los libros de los registros de la propiedad y mercantil.

res del mundo, si no el mejor, y es eficiente. ¿Por qué modificar un sistema que, en términos generales, funciona bien?

Sin embargo esta propuesta no toca dos aspectos que son susceptibles de mejora:

La posibilidad de acceso directo del notario al contenido de los libros registrales en la firma de la escritura para asegurar en ese momento, que es cuando se hace el intercambio de prestaciones (entrega de dinero, llaves, etc.) la titularidad y la situación de cargas. Por el contrario, el anteproyecto establece un sistema de consulta muchísimo más complejo.

La conexión entre Catastro y Registro para que coincidan los datos de uno y otro. Un punto clave para la seguridad jurídica de los ciudadanos por el que se pasa de puntillas. Sin embargo pretende introducir, haciendo una competencia desleal al Catastro, la base de datos de los registradores denominada Geobase, y unos sistemas alfanuméricos de fincas (Código Idufir) que nada tienen que ver con las referencias catastrales.

En toda Europa las bases de datos catastrales actúan como datos de obligada utilización por sus registros de la propiedad. El Doing Business es muy expresivo a este respecto: no existe un solo país de Europa de una mínima transcendencia económica que no cumpla este principio. De hecho, desde enero de 2008 los notarios acceden al Catastro vía internet y obtienen la información en el mismo día y sin coste alguno para el usuario.

La supuesta conexión *on line* ya estaba prevista por las leyes 24/2001 y 24/2005 con la finalidad de comprobar en una transacción inmobiliaria que una vivienda, por ejemplo, está libre de cargas en el preciso momento en el que se produce la operación, ante notario. ¿Por qué cambiarlo? ¿Por qué no desarrollarlo y ponerlo definitivamente en práctica? Con el sistema previsto en el borrador del anteproyecto, el notario, cuatro días antes de la firma de la operación, debería



Para lograr unos registros modernos y convenientemente informatizados debería potenciarse el acceso *on line* y directo por los funcionarios autorizados a ello.

## Los secretarios judiciales se erigen en alternativa

Los secretarios judiciales han reclamado la gestión del Registro Civil para garantizar su gratuidad y la protección de datos personales. En concreto, y en palabras del portavoz de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales, Carlos Artal, con objeto de preservar una información “tan delicada” y nada más conocerse la negativa de la mayoría de registradores, en su reciente asamblea corporativa en la capital aragonesa, a gestionar estos registros. Este rechazo hace reflexionar, dijo Artal, sobre la conveniencia de que los secretarios judiciales “altamente cualificados” y con experiencia suficiente, asuman su llevanza, tal y como prevé la ley de 2011. A su juicio, supone un peligro que este tipo de datos personales, los que alberga el Registro Civil, queden en manos de “profesionales no funcionales”, como son los empleados de los registradores, y sin experiencia en este ámbito, lo cual podría vulnerar la propia Ley de Protección de Datos. Para Artal, “la atribución forzosa a los registradores supondría la privatización del Registro Civil, que pasaría de la gratuidad total a un encarecimiento tremendo para los ciudadanos”.

## Incrementar los hechos y actos inscribibles en el Registro Civil supondría un lastre para el tráfico jurídico y el desarrollo económico

solicitar el certificado de cargas. Con la novedad de que, a partir de su entrada en vigor, si el texto quedara como está redactado en la actualidad, sería el registrador el que aportaría los datos que él considera necesarios.

### Una reforma intervencionista.

En materia de registro civil es una reforma profundamente intervencionista, ya que pretende someter prácticamente a inscripción todos los actos de la vida privada de las personas. Persigue un aumento extraordinario del elenco de los actos inscribibles, muchos de los cuales afectan gravísimamente a la privacidad de la persona, y cambia los principios registrales que hasta ahora han regido el registro civil.

Algo incomprensible si tenemos en cuenta que en 2011 se aprobó una ley de reforma del Registro Civil con el consenso de todos los grupos parlamentarios y con una *vacatio legis* de tres años, para dar tiempo al necesario proceso de su informatización, que ya está muy avanzado. ¿Por qué apenas dos años después, y sin que se haya cumplido el plazo de transición hasta su entrada en vigor, el Ejecutivo pretende instaurar un modelo casi diametralmente opuesto?

No hay razón alguna para la privatización de este registro. No existe ningún Registro Civil, de ningún país, con independencia de si su ordenamiento jurídico es continen-

tal, anglosajón o nórdico, que no se sufrague con cargo a una tasa, impuesto o prestación patrimonial estrictamente público.

La cesión de la gestión a los registradores, según la Dirección General de los Registros y del Notariado, responde al objetivo de *desjudicialización* del Registro Civil.

Sin embargo, la ley de 2011 contempla esas cuestiones. Ya se han digitalizado todos los documentos desde 1957 e informatizado desde el año 2000 en adelante. Esta inversión en tecnología se ha desarrollado usando fondos públicos, desde el *Programa Registro Civil en Línea* adscrito al Plan Avanza. La ley también prevé que la llevanza del Registro Civil pase a manos de los secretarios judiciales o de otros funcionarios licenciados en Derecho.

### El desarrollo tecnológico pendiente.

En paralelo, conviene precisar que la vanguardia telemática del cuerpo de registradores deja traslucir algún que otro lado oscuro. Como, por ejemplo, el folio real electrónico, mecanismo contemplado por la Ley 24/2001 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social que, a día de hoy, brilla por su ausencia; en línea con la ficticia coincidencia de datos entre este último archivo, guardián de la titularidad jurídica de los inmuebles bajo el criterio calificador de los registradores, y el Catastro, institución oficial adscrita al Ministerio de Economía, donde se custodian las descripciones físicas del censo inmobiliario español. Y no precisamente porque no existan los certificados telemáticos catastrales.

A este argumento hay que sumar otro de calado. Desde la entrada en vigor de la Ley 24/2005, de Impulso a la Productividad, se impuso la circulación de títulos telemáticos entre notarios y registradores en materia mercantil y de la propiedad. Desde entonces, las oficinas notariales han presentado más de 18 millones de documentos notariales por vía tele-

Las oficinas notariales han presentado más de 18 millones de documentos por vía telemática.



mática. En cambio, a día de hoy, sigue siendo una entelequia poder acceder electrónicamente al contenido de los libros registrales. Esta anomalía tiene, además, otra lectura colateral. Mientras en el Consejo General del Notariado –y más en concreto, en su Sección de Responsabilidad Civil– no obra ninguna reclamación por presentación telemática indebida, ni en el registro mercantil ni en el de la propiedad, constan, sin embargo, 156 sinistros –a 11 de febrero de este año– por embargos o cargas que entran en el registro en el lapsus de tiempo que va entre la nota enviada por el registrador al notario y la firma de la escritura. Algo que podría haberse evitado si unos minutos antes de autorizar la escritura el notario hubiera podido acceder directamente por vía electrónica a los libros del registro de la propiedad. Déficit tecnológico que provoca daño al adquirente, por ejemplo, de una vivienda.

El virtuosismo tecnológico del cuerpo de registradores, en consecuencia, no parece tal, por lo que todavía resulta menos justificable que, en época de ajustes como la actual, se pague dos veces por un mismo

## Amplia y masiva protesta contra la reforma

**L**os funcionarios del Registro Civil llevan meses manifestándose en contra de esta reforma. El pasado 26 de abril se celebraron numerosas y sucesivas protestas en las oficinas de registros civiles de toda España. La plataforma sindical de la Administración de Justicia justificó el paro de una hora, con concentración de los empleados de los registros, por su oposición a que se ceda la explotación del Registro Civil al cuerpo de registradores y la instauración de un modelo de cobro de servicios por medio de aranceles. Del mismo modo, exigen que se mantenga la llevanza “en su totalidad”, por empleados de la Administración de Justicia que “están sujetos tanto a normas reglamentarias especiales como a la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

avance telemático. Ni que la única alternativa a ello sea la plataforma tecnológica registral, que todavía adolece de tener una red puntera para resolver cuestiones acuciantes para la adecuada calificación inmo-

## El director general de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez, se ha negado a incorporar las propuestas del Notariado

biliaria o mercantil. Sobre todo, porque la piedra angular de la digitalización, que permite crear el sistema registral de fincas *on line*, es la escritura pública. En los principales países de nuestro entorno europeo, a partir de una ficha en soporte electrónico de este documento notarial, se incluyen datos esenciales y necesarios para la inscripción del derecho de propiedad de la finca, de las hipotecas, de los usufructos, servidumbres y demás derechos reales. Y, a partir de ella, se puede establecer informáticamente el tracto sucesivo o cadena de propietarios. Así sucede en países como Alemania, Holanda, Francia o Italia.

Cualquier obligatoriedad de inscripción registral, en el orden civil, sobre actos como las domiciliaciones –hasta ahora voluntarias– o los poderes, que ya han sido controlados desde estamentos como el notarial, carecen de sentido. La celeridad de los avances tecnológicos no puede chocar frontalmente con obstáculos calificadores de actos civiles o de negocios como los que también se exige para los archivos de seguros de vida o de últimas voluntades. O con la fijación, por generación espontánea, de costes por cada certificación. Ni con la creación de una especie de *pay per view*, pero en régimen de monopolio y por conducto obligatorio, sobre una lista casi interminable de asuntos en los que, además, pueden interceder los registradores y que atenta contra el elemento de gratuidad de los registros civiles. ●