

Un Registro Civil único, electrónico, administrativo y gratuito

UNO DE LOS RASGOS distintivos de cualquier Estado moderno es la existencia de un registro de personas. Nuestro legislador decimonónico rápidamente comprendió que ese registro era una piedra angular del Estado, razón por la cual, apoyándose en los previos registros y fe de bautismo que se llevaban en cada una de las parroquias, asumió la obligación de que existiera un registro civil propio, integrado en la estructura del Estado y al margen de cuestiones de carácter confesional. La primera regulación moderna del registro civil en España es de 1870, en concreto, de 17 de junio.

Primera Ley de Registro Civil: 1870

RESULTA INTERESANTE RECORDAR la situación política y jurídica del momento para comprender la importancia de la Ley de 1870. Desde el punto de vista jurídico, el decenio había comenzado con dos leyes de máxima trascendencia como fueron la Ley Hipotecaria de 1861 y la Ley del Notariado de 1862. La primera pretendía atraer inversión a una España absolutamente desindustrializada, para lo que se requería la expansión del crédito territorial, lo que exigía previamente que los bienes inmuebles estuvieran inscritos. La segunda daba sentido a la primera desde el momento en que para poder conseguir ese resultado era necesario crear una estructura moderna de fe pública extrajudicial que permitiera controlar el tráfico civil y mercantil, de modo que los actos y negocios jurídicos que se presentaran en el registro de la propiedad estuvieran debidamente ajustados a la legalidad.

Desde el punto de vista histórico, España mostraba ya síntomas de profunda decadencia. Fruto de esta situación fue la Constitución de 1869 en la que primaron las tesis liberales, recuperándose los mismos fundamentos que inspiraron los textos constitucionales de 1812, 1837 y 1856, en los que se ensalzaba el ideal democrático, el respeto por los derechos y las libertades individuales, y se instauraba un principio de aconfesionalidad del Estado.

Es en este entorno político en el que surge la Ley de Registro Civil y el matrimonio civil obligatorio que la misma establecía, que tenía una serie de notas básicas. Por ejemplo, atribuía en exclusiva al Estado la competencia para la constatación del estado civil de las personas, cuestión que en aquel momento ya era común en otros países como Francia, Bélgica e Italia. Sin embargo, a diferencia de lo que en aquel momento sucedía en Francia, en donde el registro civil era llevado por cada uno de los ayuntamientos, nuestra normativa atribuyó a la justicia municipal la función registral, ello sí, con una fuerte imbricación en la incipiente estructura administrativa del Estado.

Aquella ley, sin embargo, también incurría en excesos evidentes. Así, el profesor Espin señalaba que lo más significativo era la ausencia de flexibilidad en la llevanza del registro, dando lugar a una inalterabilidad excesiva de sus asientos, lo que obligó rápidamente a que mediante disposiciones infra-legales se resolviera la cuestión.

Segunda Ley del Registro Civil: 1957

SEA COMO FUERE, la ley de 1870 consiguió superar todos y cada uno de los avatares históricos que atravesó España desde dicha fecha, estando en vigor hasta 1957. La ley de 8 de junio de 1957 reflejó en su exposición de motivos el planteamiento ideológico del régimen político existente en aquel momento. Sin embargo, lo más interesante es que la normativa asumió los principios básicos de la de 1870 en aspectos tales como que la constancia oficial de la existencia, estado civil y condición de las personas, correspondía exclusivamente al Estado a través de esa institución, de modo que la inscripción en el registro civil hacía prueba de los hechos inscritos, estableciendo como único procedimiento rectificatorio el judicial, con mínimas excepciones.

En cuanto a la organización del registro, inicialmente se dividió en tres: municipal, consular y central, dedicándose el Título II a establecer cuál era la dependencia orgánica del registro civil y su ámbito territorial. De ese modo, se establecía que el registro civil dependía del Ministerio de Justicia. Que todos los asuntos referentes al mismo se encomendaban a la Dirección General de los Registros y del Notariado. Que el encargado del registro civil sería un juez y que este, en lo relativo a los asuntos propios del registro, dependía del Ministerio a través de dicho centro directivo.

Este registro civil, en su estructura y organización, nos lleva acompañando desde dicha fecha sin que haya existido problema digno de relevancia. Ciertamente se han podido producir retrasos excepcionales, fruto de determinadas situaciones concretas, por ejemplo, el fenómeno inmigratorio existente desde 1995 hasta 2007. Pero en general el registro civil, como institución, presta un adecuado servicio público en el sentido de que los actos esenciales objeto de inscripción son inscritos con sencillez, en un tiempo extraordinariamente breve, siendo factible, de modo también razonable, la obtención de la publicidad de su contenido.

Tercera Ley del Registro Civil: 2011

EN 2011 SE PROMULGÓ UNA NUEVA LEY de Registro Civil, que debería haber entrado en vigor en julio de 2014. Las razones básicas de la ley de 2011 se resumen en una serie de aspectos. En primer lugar, en la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías, de modo que el registro civil en soporte papel se sustituyera por un registro único, de carácter electrónico, de acceso bidireccional, tanto en lo relativo a la presentación de los documentos donde consten los hechos o actos jurídicos objeto de inscripción, como en lo relativo a la obtención de la publicidad, de modo que los registros civiles territoriales quedaban convertidos en *meras puertas de acceso* a tal registro civil único. Tal y como confesaba su exposición de motivos se pretendía desjudicializar íntegramente la llevanza del registro, de modo que el encargado debía ser un funcionario, que no especificó dicha ley. Este aspecto fue objeto de gran polémica durante la tramitación de la norma pues a diferencia del PSOE, el PP defendió la necesidad de mantener la llevanza del registro civil por los jueces encargados del mismo. Y este aspecto, andando el tiempo, ha sido el que ha protagonizado la polémica de los últimos tres años.

Cabe recordar que durante la tramitación administrativa del que terminaría siendo el proyecto de ley de registro civil, el entonces Ministerio de Justicia analizó diversas posibilidades acerca de quién debía ser el encargado de dicho registro. Así, se pretendía establecer una suerte de concurso-oposición entre funcionarios

públicos (licenciados en Derecho) pertenecientes al denominado Grupo A de la Administración, permitiéndose también la participación a catedráticos, profesores, fiscales, jueces, notarios y registradores. Sin embargo, esta previsión no se incluyó en el texto que aprobarían las Cortes en julio de 2011.

¿Por qué una nueva reforma?

Y HA SIDO ESTA CUESTIÓN la que a partir de este momento ha teñido todo el debate relativo al registro civil, siendo así que no solo se trata de quién sea el encargado del registro civil, sino como el Consejo General del Notariado manifestó desde 2012, que los rasgos de dicha institución previstos en la Ley de 2011 no sean alterados en ningún momento. Esta fue la razón por la que el Notariado fue contrario a la intensa reforma que se pretendía con el Anteproyecto de Ley de Reforma Integral de los Registros, pues en la misma no solo se atribuía a los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles la llevanza del registro civil, sino que el mismo quedaba despojado de los avances incluidos en la Ley de 2011. Así desaparecía el carácter de registro único en todo el territorio. Se aumentaban de forma desproporcionada los actos jurídicos inscribibles en aras de que el sistema se financiara a costa de los ciudadanos (por ejemplo, los poderes o los testamentos). Se territorializaban de manera inadecuada las funciones de cada uno de los registros civiles para acomodarlas al ámbito territorial de los registros de la propiedad. Se aplicaban los principios hipotecarios a un ámbito, como es el registro civil, en el que lo que mayoritariamente se inscriben son hechos o actos jurídicos (así, una persona nace o no; muere o no; contrae matrimonio o no, etc.). Y se sublimaba la función calificadora del registrador a cuestiones en las que por esencia la misma no es posible.

Aquel anteproyecto, cabe recordar, fue objeto no solo de críticas por el Consejo General del Notariado, sino por toda la comunidad jurídica, comenzando por el mismo Colegio de Registradores que en una asamblea de todos sus miembros celebrada en abril de 2013 en Zaragoza rechazó la llevanza del registro civil si no mediaba previamente consenso social y político al respecto y, en todo caso, fuente de financiación suficiente.

Propuestas del Notariado

EL CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO PRESENTÓ al Ministerio de Justicia sus alternativas a dicha reforma: un decálogo en el que se recogía desde su estructura hasta los hechos o actos inscribibles, pasando por la necesidad de que no se patrimonializara la información obrante en el registro y que se pudiera acceder telemáticamente a la misma. Igualmente, ofreció toda su fuerza tecnológica para colaborar en la definitiva informatización del registro, y, por supuesto, trasladó al Ministerio que la decisión de que ese registro se llevara por los registradores no era adecuada, máxime porque es un modelo que no existe en ningún país de la Unión Europea.

El Ministerio modificó alguna de sus tesis iniciales, pero lo cierto es que propuso al Gobierno que la llevanza del registro civil se asumiera por los registradores mercantiles, creando para ello una Corporación de Derecho Público en donde estos se integren, al margen del Colegio de Registradores. Este modelo se recogió en el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 julio, cuya tramitación parlamentaria está próxima a concluir.

Lo más llamativo del proceso, sin duda alguna, es la creación de esta Corporación de Derecho Público, y ello, porque queda en

una enorme indefinición quiénes son sus integrantes. Así, parece que en un primer momento serán solo los registradores mercantiles, cuyo número en España es de 120, mientras que el desarrollo reglamentario ya elaborado de esa corporación hace referencia a una hipotética integración de los registradores de la propiedad. Igualmente, se atribuye al Ministerio la elaboración de los pliegos y condiciones técnicas del sistema informático de llevanza del registro civil, siendo así que el medio propio empleado para la contratación será un órgano del Ministerio de Defensa, y el pagador dicha Corporación de Derecho Público, que deberá distribuir el coste entre tales registradores mercantiles.

El modelo que alumbraba la reforma introducida en 2014, que además pospone la entrada en vigor de la ley de 2011 un año más, no parece que sea el más adecuado. Plantea múltiples interrogantes. ¿Cómo se garantizará su sostenimiento económico? De seguir siendo gratuito para el ciudadano, ¿soportarán todo su coste los 120 registradores mercantiles actuales? Si la respuesta fuera negativa, la siguiente cuestión sería: ¿cómo se van a determinar los posibles costes y quién los va a soportar? Y en este punto solo hay dos alternativas: la primera, aumentando el número de actos inscribibles en el Registro Civil y estableciendo que los ciudadanos deban pagar por ellos al registrador mercantil un arancel, por ejemplo, poderes, testamentos, etc. Esta decisión ocasionaría los mismos problemas que generó el Anteproyecto de Reforma Integral de los Registros, que causó el rechazo general de toda la comunidad jurídica. La segunda: aumentando el coste arancelario de los documentos que se inscriben en el Registro Mercantil, dado que son sus registradores los que deberán satisfacer el coste del Registro Civil. Ambas opciones son malas pues en definitiva se traslada su mantenimiento económico a todos los ciudadanos o a los empresarios.

Pero no solo hay problemas económicos; también los hay de concepción. ¿Realmente esa información va a poder integrarse en una suerte de *comunidad registral de datos* a cargo de los registradores mercantiles? De ser así, de nuevo surgirían los mismos problemas existentes hace un año y medio, agudizados por el hecho de que nada tiene que ver un registro civil con uno de la propiedad o mercantil. ¿Se va a mantener o a destruir el mayor avance de la Ley de 2011 como es la creación de un único registro civil para toda España? Los registros mercantiles se articulan sobre ámbitos territoriales predeterminados donde extiende su competencia el registrador. Ese modelo no es el que alumbró la Ley de 2011 para el registro civil, que propuso múltiples puntos de acceso pero un único registro. ¿Será ese registro civil realmente accesible *on line* para todos los funcionarios públicos con derecho a conocer el contenido de sus datos? Recuérdese que llevamos trece años de incumplimiento de una ley por la que los notarios y otros funcionarios deberían poder acceder directamente a los libros de los registros de la propiedad. El modelo de la Ley de 2011 permite ese acceso. El hecho de que el encargado del registro civil sea registrador mercantil, ¿implicará un cambio del mismo?

Hay muchas más cuestiones a analizar que se resumen en una única conclusión: si porque el encargado del registro civil sea un registrador mercantil se alteran los principios de la Ley de 2011 —un registro civil único, electrónico, administrativo y gratuito— el modelo que surja no será admisible ni sostenible en el tiempo.

