

Alternativas a la llevanza del Registro Civil: un modelo integrador

DESDE el inicio de la actual legislatura llevamos “deshojando la margarita” acerca de quién va a ser el encargado del Registro Civil, como si el elemento personal primara sobre el objetivo esencial: tener una institución que no quede desvirtuada en sus rasgos fundamentales y definitorios, sea quien sea su encargado. Fenómeno típicamente español: siempre es más importante el continente que el contenido, cuando lo relevante en esta materia, al reflejar el estado civil de las personas, es precisamente lo segundo que no lo primero.

Un sorprendente anteproyecto

EN EL AÑO 2012 SE GESTÓ un sorprendente anteproyecto, denominado de reforma integral de los registros, en el que se atribuía al Colegio de Registradores un inmenso poder sobre la totalidad de los datos de las personas, fueran físicas o jurídicas, ya se tratara de sus aspectos patrimoniales o meramente personales. Aquel anteproyecto era, si cabe, más llamativo porque se impulsaba desde la Dirección General de los Registros y del Notariado, que se inmolaba en beneficio de los intereses de una corporación, ya que quedaba de facto desapoderada de sus funciones respecto de dicho colegio así como de los registradores de la propiedad y mercantiles que son funcionarios sujetos a dependencia jerárquica de ese órgano administrativo.

El anteproyecto fue rechazado por la totalidad de la comunidad jurídica; sin embargo, el Ministerio de Justicia siguió insistiendo en su error hasta que, sorprendentemente, fue la frontal oposición de la inmensa mayoría de los registradores la que propició su momentáneo parón. Ahora bien, tal rechazo estuvo motivado por cuestiones crematísticas, que no de otro orden, al no quedar claro cuál era el modelo de financiación del Registro Civil, pues el temor de los registradores era que se sufragara contra su peculio.

A pesar de tal contratiempo, la citada dirección general no cejó en su empeño y el 24 de junio de 2014 el entonces Ministro de Justicia expresó de modo rotundo en el Senado lo que era *vox populi*; esto es, la decisión de que la gestión de los registros civiles se encomendaría a los registradores mercantiles. Se argüía en la nota de prensa del ministerio que tal decisión se basaba en tres razones: su experiencia en funciones registrales; su capacidad para hacerse cargo de la inversión que suponía la creación de la plataforma digital y su conformidad con una de las líneas rojas del ministerio, como era la gratuidad de los trámites para los ciudadanos. Tal decisión tuvo expresión legal en un controvertido Real Decreto-Ley de julio de 2014, recurrido en inconstitucionalidad al poco tiempo, que además extendía la *vacatio* de la Ley de 2011 otro año.

¿Una Corporación de Derecho Público?

SIN EMBARGO, LA DECISIÓN seguía sin ser pacífica entre los registradores por las mismas razones que meses atrás, hasta el extremo de que sabedor de la frontal oposición de estos, el Ministerio de Justicia

decidió dividir de facto al cuerpo registral, creando una Corporación de Derecho Público distinta a la del Colegio de Registradores que, inicialmente, llevaría las cuestiones relativas a la informatización de los registros civiles, de la propiedad, mercantiles y otros que se determinarían, en la que se integrarían los registradores que llevaran el Registro Civil, frente a otros que quedarían excluidos de dicha oportunidad. En septiembre de 2014 se elaboró el proyecto de estatutos de la citada corporación que, presentado a dictamen preceptivo en el Consejo de Estado, fue objetado de inconstitucionalidad, entre otra multitud de observaciones esenciales que evidenciaban la ilegalidad del desarrollo que se pretendía. Y en tal momento, y por un avatar político, el entonces titular del Ministerio de Justicia dejó su cargo, apareciendo un nuevo Ministro de Justicia que se encontró con un panorama que solo cabe definir con una palabra: desconcierto.

Desconcierto porque el anterior titular del ministerio solo había provocado rechazo entre los operadores jurídicos con sus iniciativas (desde la polémica reforma de las tasas judiciales hasta la cuestión que nos ocupa, pasando por otras muchas). Desconcierto porque no puede abordarse una reforma como la del Registro Civil sin un consenso entre los integrantes de la comunidad jurídica y, por último, desconcierto porque tal reforma además se pretendía hacer contra la voluntad de aquellos a los que se quería beneficiar.

Pero lo importante, y aquí reside la peculiaridad típicamente española, es que durante prácticamente dos años y medio, en los que se debería haber desarrollado la Ley de 2011, en periodo de *vacatio legis*, todas las decisiones políticas, el impulso ministerial y los trabajos normativos, han atendido a una cuestión menor, como era delimitar quién llevaba el Registro Civil. Nada se estaba haciendo para impulsar un proyecto modernizador que había tenido un elevadísimo consenso político en julio de 2011 y que se basaba sobre cuatro ideas que se pretendían eliminar: el Registro Civil debía ser único en toda España, electrónico, administrativo y estrictamente gratuito.

Un proyecto modernizador abandonado

¿POR QUÉ SE DINAMITABA ese proyecto modernizador? Por una simple razón: ese registro único, electrónico, administrativo y gratuito chocaba con la realidad de que el registro de la propiedad o mercantil en España no es ni único, ni electrónico (plenamente informatizado), ni administrativo, de donde a todas luces resultaba palpable que el mismo funcionario —registrador— debía articular el ejercicio de su función sobre dos modelos contradictorios, por lo que era necesario modificar el primero —el del Registro Civil—, para acomodarlo al segundo. Y esta decisión, guste o no, exigía abandonar el consenso político sobre el que se edificó la ley de 2011 de Registro Civil, que fue una reforma estructural, dado que si ese registro es único y plenamente informatizado en toda España, la pregunta subsiguiente sería de imposible respuesta: ¿por qué no pueden cumplir tales caracteres los registros de la propiedad o mercantiles?

Pero las preguntas que se mantienen en la actualidad, y sobre las que pretendemos dar respuestas, son muy simples: ¿No cabe articular un modelo integrador plenamente coherente con las bases políticas aplicables al Registro Civil y consensuadas hace menos de cuatro años? ¿Es necesario crear una estructura de datos paralela que maneje aspectos muy sensibles de la personalidad, como son todos los del Registro Civil, para cumplir con las bases consensuadas hace tan poco tiempo? Abordemos estas cuestiones por separado.

Una de las razones expuestas por el Ministerio de Justicia para atribuir a los registradores la condición de encargado del Registro Civil era la plena informatización de este. De entrada, sorprende que aquella sea una causa cuando a día de hoy sigue sin ser factible acceder *on line* al contenido de los libros de los registros de la propiedad y mercantiles, tal y como expone una ley del año 2001, que no ha tenido aplicación por las profundas reticencias del cuerpo registral. Pero yendo al contenido del problema, tenemos ejemplos en la realidad jurídica española en la que no es necesario alterar las bases de una institución tan esencial como es el Registro Civil para poder informatizar su contenido. El ejemplo paradigmático es el Catastro en donde existe una oficina virtual módelica, no solo por la facilidad en el acceso, sino porque la carga de datos se efectúa de manera plenamente informatizada en un elevadísimo porcentaje.

Soluciones al actual sinsentido

POR TANTO, BASTARÍA exportar ese modelo para informatizar el Registro Civil. Así, y con las mínimas modificaciones precisas —no es lo mismo en cuanto a contenido el Catastro que el Registro Civil—, se podría extender un modelo documental que atendiera a la naturaleza jurídica de cada uno de los actos que deben ser objeto de inscripción en el Registro Civil imponiendo su presentación telemática, acompañando tal documento de una ficha estructurada en campos, de modo que se pudieran cargar directamente los datos en la hoja personal de cada ciudadano en dicho registro. Es más, con base en este modelo, el acceso a su contenido por todos aquellos a quienes la ley autorizara sería enormemente simple ya que la estructura de la información obedecería a criterios lógicos e informáticos. Tal extensión de ese modelo documental solo exige una condición: la información objeto de inscripción ha de obrar en un documento que en cuanto a su contenido esté plenamente controlado en el origen, en atención a las características propias de cada acto objeto de inscripción.

Asimismo, un modelo de entrada de datos plenamente informatizado exige una capilaridad en las oficinas públicas a través de las cuales se generaría dicha presentación, que solo puede ser atendida si constatamos la realidad del uso de las nuevas tecnologías en España. Muchas veces el legislador cree que la implantación de las nuevas tecnologías se efectúa, sin más, aprobando normas. La realidad es infinitamente más compleja y tozuda: no basta en el ámbito del Registro Civil tener un ordenador para poder presentar un documento, sino que es necesario que los datos provengan de una oficina pública que controle su contenido y ponga su potencia tecnológica a disposición de esa finalidad pública.

Además, es necesario abandonar posturas que tienen su lógica en el ámbito corporativo, pero no si se atiende a un concepto real de servicio público. Si el Registro Civil publica actos jurídicos que se producen y consuman al margen del mismo registro, lo único que puede hacerse desde las instancias públicas es que el documento que refleje tales realidades esté confeccionado, cuando sea preciso, por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones que controle su contenido. Todos los operadores mínimamente informados saben que el Registro Civil publica hechos y actos jurídicos que se producen extramuros de dicho registro y que no requieren de calificación alguna. Es una evidencia que una persona se casa o no; muere o nace; otorga capitulaciones matrimoniales o se cambia de sexo. Y todos estos actos jurídicos no requieren de función calificadora alguna, porque el Registro Civil publica el estado civil de las personas y no un negocio jurídico de naturaleza patrimonial. Ahora bien, confeccionado ese documento lo que no puede

es superponerse al mismo una serie de controles netamente perturbadores, ya que solo se plantearían situaciones absurdas. Piénsese qué sucedería si, celebrado y documentado un matrimonio, un registrador en su condición de encargado del registro niega la inscripción del mismo. Añádase la realidad de que en este país cada registrador en el marco de su registro califica como cree oportuno, y además se hace gala de ello. En suma, la información objeto de inscripción ha de estar controlada extramuros de este de manera uniforme, porque la realidad de lo que publica dicha institución no exige calificación registral para que tales actos surtan plenos efectos.

Por lo demás, un modelo de entrada de datos plenamente informatizado y controlado en el origen, es plenamente coherente con un grado de tutela sobre tales datos que sea intenso, pero flexible en el acceso. Tiende muchas veces a pensarse que el acceso a los datos de un registro pone en serio riesgo la privacidad de aquellos. Nada más lejos de la realidad: en la actualidad existen mecanismos informáticos simples que garantizan de modo eficiente que quien accede a tales datos es la persona física (su titular) que tiene derecho a ello o, en su caso, el funcionario público que necesita conocer el contenido de tales datos para poder ejercer su función pública. Lo que desde luego no debe tolerarse es que los datos del estado civil de las personas se pongan a disposición de fines o usos que no son los estrictamente previstos en la ley. Y es precisamente en dicha tutela en donde debe encontrar el legislador el equilibrio en atención a nuestra tradición jurídica, siendo en esta materia en donde precisamente se suscitó la controversia al tiempo de la aprobación de la Ley del año 2011, ya que el Grupo Socialista no veía necesidad de que dicho control fuera judicial, al contrario de lo que afirmaban otros grupos políticos, como era el Popular. Es factible una llevanza administrativa, única e informatizada del Registro Civil, con una tutela judicial de su contenido para determinados fines y usos.

Por último, es preciso constatar de una vez que en nuestro sistema de seguridad jurídica preventiva lo que falta es un registro de personas, sean físicas o jurídicas, realmente moderno en el que los sistemas de acceso de la información, publicidad y uso, se correspondan con la naturaleza jurídica del registro en donde tales datos se publican. Así, los datos que obran en el Registro Mercantil, no tienen la potencialidad de afectar a los ámbitos más íntimos de la persona. Pero el problema básico es que, a diferencia de lo que sucede en otros modelos comparados, al Registro Mercantil se le han aplicado los mismos criterios que al Registro de la Propiedad en lo relativo a su llevanza, calificación y publicidad. Y hemos de ser francos: no es lo mismo publicar la existencia de una sociedad, con una serie de datos predeterminados, que un negocio jurídico objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad. Tal distinción debería obligar a una profunda reflexión acerca de si dado que el Registro Civil ha de ser único, administrativo, obligatorio e informático no pueden sus caracteres exportarse a otros registros como el de personas jurídicas, en donde precisamente no existe esa potencial afectación a la intimidad con la intensidad del Registro Civil, ya que quien puede lo más, ha de poder lo menos, como afirma el conocido principio general del Derecho.

En suma, alternativas de llevanza del Registro Civil que cumplan las bases consensuadas en 2011 son perfectamente posibles; y esas opciones permiten la desjudicialización de aquella, que no su tutela, por lo que sería deseable que tratándose de una institución vertebradora de una sociedad moderna se abandonaran posiciones que solo generan conflicto y que no sirven al interés general.

