



NUEVA PRORROGA EN EL PROCESO DE DESJUDICALIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL

Por Francisco Javier Pérez-Olleros Sánchez-Bordona

Junio de 2017

El presente artículo es una reflexión urgente sobre el nuevo retraso al 30 de junio de 2018, en la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, que se introduce en la Ley 4/017, de 28 de junio, que reforma la Ley de Jurisdicción Voluntaria, publicada en el BOE de 29 de junio de 2017.



I.- SITUACIÓN ACTUAL

El Registro Civil en España se reguló por primera vez por la Ley de 17 de junio de 1870, que exigió a todos los municipios la creación de

un Registro Civil en el que inscribir los nacimientos, matrimonios, defunciones, etc., al margen de sus creencias.

Supuso una novedad y una garantía para los ciudadanos, pues determinadas facetas de la persona, como la filiación y el matrimonio, sólo se venían registrando por la Iglesia, a través de sus Registros parroquiales.

Con la elaboración de la Ley de 1870 ya se debatió sobre que funcionarios se encargarían del Registro Civil, y finalmente se adoptó el sistema judicial.

Tras la constitución este sistema se mantuvo, dado que en el apartado cuatro del mencionado artículo 117 de la Constitución Española, se contempla que a los juzgados y tribunales se les puede ser atribuir por la Ley, otras funciones no jurisdiccionales, en garantía de cualquier derecho.

Los Jueces Encargados del Registro Civil actúan como garantes de la legalidad de la actividad de dicho registro, no en funciones jurisdiccionales, sino como registradores encargados del mismo, integrados en la estructura administrativa del Registro Civil, bajo la dependencia funcional del Ministerio Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN en adelante), a cuyas órdenes, circulares e instrucciones también se encuentra sometidos, siendo susceptibles sus decisiones y resoluciones como encargados del Registro Civil, de recurso ante dicha DGRN (artículo 29 de la aún vigente Ley del Registro Civil de 1957).

Así lo declaró el Tribunal Constitucional, en los Autos 505/2005, 508/2005, de 13 de diciembre, y 59/2006, de 15 de febrero.

El Registro Civil consolidó su regulación y estructura con la Ley de 1957, que lo estructura en Registros Municipales, Registros Consulares y Registro Civil Central.

Actualmente es un registro de personas, en el que se inscriben ciertos hechos y actos, referentes a su estado civil, y se inscriben mediante comparecencias (por ejemplo, un acta de comparecencia para una declaración de conservación de la nacionalidad española), aportación de ciertos documentos (sentencia de divorcio, capitulación matrimoniales, certificación matrimonial eclesiástica, certificado de defunción, parte médico de nacimiento, inscripción por transcripción de certificación extranjera de matrimonio, etc.), y expedientes, que se inician por solicitud, a los efectos de inscribir un hecho, como es el matrimonio civil o nacionalidad, y en el que el registrador comprueba que se dan los requisitos para la autorización de tal hecho. Estos expedientes, aunque se resuelvan por un Encargado del Registro Civil que fuere Juez, no son jurisdiccionales, sino administrativos, y sometidos no sólo a la Ley y Reglamento que los regula, sino también a Circulares e Instrucciones de la Dirección General del Registro y Notariado.

Es más, también pueden ser resueltos por un Encargado del Registro Civil que ni siquiera es Juez o Magistrado, como en los Registros Consulares, a cargo de los Cónsules de España en el extranjero.

Los expedientes del Registro Civil no son de naturaleza jurisdiccional, y su resolución no tiene valor de cosa juzgada.

Los Registros Municipales constituyen la unidad básica de la organización registral actual, y se anotan los hechos y actos en cuatro Secciones denominadas: la primera, Nacimientos y general; la segunda, Matrimonios; la tercera, Defunciones, y la cuarta, Tutelas y Representaciones legales.

Los encargados de los Registros Municipales principales son los jueces de primera instancia, y los Registros Municipales delegados, que radican en aquellas poblaciones en las que no hay un Juzgado de Primera Instancia, son los jueces de paz, que actúan con funciones limitadas por delegación del juez encargado del Registro municipal, es decir, por delegación del juez de primera instancia encargado del Registro Municipal (artículos 10 y 11 de la ley del registro civil de 1957; y artículos 44 a 49 del Reglamento del Registro Civil; y artículos 86 y 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

La Sección 4ª no existe en los Registros municipales encomendados a los Juzgados de Paz (art. 11 LRC).

El Registro Civil Central, que se encuentra Madrid y depende de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y también está cargo de dos Magistrados (artículos 10,12, 18,78 de la ley del registro civil de 1997; y artículos 52, 54,118 a 120, 267 a 270 del reglamento del registro civil; y Real Decreto 624/1990, de 18 de mayo, sobre Registro Civil Central).



II.- NUEVA PRORROGA DE LA VACATIO DEL NUEVO SISTEMA DE REGISTRO CIVIL

La Ley 20/2011 desjudicializa el Registro Civil, y le da un nuevo diseño, regulando un Registro Civil único para toda España, informatizado y accesible electrónicamente.

El tratamiento de los datos personales que contiene se regirá por su legislación específica, y queda excluido de la LO 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, pues es un registro público, en los términos del artículo 15 de la Ley 20/2011.

La Ley 20/2011 suprime el tradicional sistema de división del Registro Civil en Secciones -nacimientos, matrimonios, defunciones, tutelas y representaciones legales-, en los que se recogen hechos o actos de la persona, y crea un registro individual para cada persona a la que desde la primera inscripción que se practique se le asigna un código personal, constituido por la secuencia alfanumérica que atribuya el sistema informático vigente para el documento nacional de identidad (D.A. 7ª de la Ley alude al D.N.I. y N.I.E), y en el que constarán los hechos y actos relativos a la identidad, estado civil y demás circunstancias que señala a Ley 20/2011.

La Ley 20/2011 deroga la Ley de Registro Civil de 1957, no obstante, seguirá siendo aplicada en tanto quede extinguido el complejo régimen transitorio previsto. A su vez, la Ley Orgánica 8/2011, de 21 de julio, complementaria de la Ley del Registro Civil, modifica en los anteriores términos el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En la Disposición transitoria décima de la Ley 20/2011 establece que los actuales Registros Civiles Exclusivos se transformen en Juzgados de Primera Instancia, y que los Encargados de estos Registros Civiles Exclusivos y los secretarios judiciales destinados en los mismos pasen a ocupar, respectivamente, las plazas de magistrado y secretario judicial de dichos Juzgados de Primera Instancia. Y que los encargados del Registro Civil Central sean destinados a la primera vacante que se produzca en la Audiencia Provincial de Madrid.

En su Disposición adicional segunda de la Ley 20/2011 señala que las plazas de Encargados del Registro Civil se proveerán entre funcionarios de carrera del Subgrupo A1 que tengan la Licenciatura en Derecho o la titulación universitaria que la sustituya, y entre secretarios judiciales.

En la disposición adicional segunda se recoge también la formación que recibirá: “*el Encargado del Registro Civil recibirá la formación específica que determine el Ministerio de Justicia*”.

Con el nuevo diseño de Registro Civil sólo habrá una hoja o extracto sobre los datos personales de la vida del individuo, y consecuentemente con este diseño de hoja individual, y en la búsqueda de una mayor simplicidad y eficiencia del sistema, la Ley distingue entre las inscripciones, las anotaciones registrales y, por último, el asiento de cancelación.

Se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, a fin de determinar el órgano judicial y el procedimiento para conocer de los recursos frente a las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de estado civil, introduciendo el artículo 781 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, salvo en cuanto a la nacionalidad por residencia que en aplicación del artículo 22.5 del Código civil se someten a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Dirección General de los Registros y del Notariado también podrá impugnar ante el Juzgado de Primera Instancia competente las decisiones adoptadas por los Encargados de las Oficinas por ser las mismas contrarias a la doctrina establecida por el Centro Directivo.

No obstante, el nuevo sistema de recursos que la Ley 20/2011 introduce, y en especial el artículo 781 bis de la Ley 1/2000, queda sometido a la misma “*vacatio legis*” que la Ley 20/2011 en su Disposición final décima.

Mantiene temporalmente los efectos que el ordenamiento vigente atribuye al Libro de Familia, que deja de tener sentido por las nuevas formas de acceso informatizadas a la información del Registro Civil que prevé.

La complejidad de la Ley y el cambio radical respecto al modelo anterior determinaron un extenso plazo de “*vacatio legis*” de tres años, que se ha venido prorrogando hasta el 30 de junio de 2017, y con la ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, que se ha publicado en el BOE de 29 de junio de 2017, se ha vuelto a prorrogar dicha *vacatio*, hasta el 30 de junio de 2018 (modifica la disposición final décima), lo que supone el aplazamiento a esa fecha de la entrada en vigor del artículo 781 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre oposición a las resoluciones y actos de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de Registro Civil.

La “*vacatio legis*” de la Ley 20/2011 tiene excepciones que se recogen en dicha disposición final décima y disposición final vigésima primera, que también se reforma.

Cuando menos cabe criticar de improvisada reforma del Registro Civil operada por la Ley 20/2011, y es probable que se siga prorrogando, dado que es difícil que se pueda tener listo en un año el nuevo sistema informático que el nuevo sistema de registro y su publicidad requieren.

Sorprende que antes incluso de tener dibujada la estructura del órgano, sus responsables, y desarrollados reglamentariamente los nuevos expedientes registrales, se proceda a licitar el desarrollo, pilotaje y mantenimiento del sistema de información para la llevanza del Registro Civil Digital (BOE 13 de junio de 2017), por un importe de 13.200.000,00 euros.

Esta improvisación tiene un coste para todos los ciudadanos. De hecho, las inversiones que se habían venido haciendo en la informatización del Registro Civil, aprobada por Orden de 19 julio de

1999 (BOE de 29 de julio), no sirven para el nuevo modelo que propone el ejecutivo actual.

También se resiente la seguridad jurídica. Si el ordenamiento jurídico, y en concreto el derecho de familia, trata de ordenar las relaciones personales y familiares, esta improvisación no contribuye a dicho objetivo.

No es positivo entradas en vigor parciales y vacatio de otra parte del nuevo instrumento normativo. Dificulta mucho incluso saber que está en vigor.

También ciertas resoluciones derivadas de las reformas han generado conflictos que afectan al orden público español.

Por ejemplo, el informe de fecha 11 de julio de 2014, señalando que la Instrucción de 5 de octubre de 2010 de la DGRN seguía vigente, pese al criterio del Tribunal Supremo Español determinado en la Sentencia de 6 de febrero de 2014, y su posterior Auto de 2 de febrero de 2015, respecto de la gestación por sustitución.

También a modo de ejemplo, la interpretación de la reforma del artículo 44.5 de la Ley 20/2011, en vigor a partir del 15 de octubre de 2015, introducido por la reforma de la Ley 19/2015, que permite un reconocimiento de complacencia de la filiación, cuando la madre estuviere casada, y no separada legalmente o de hecho, con otra mujer, si esta última manifestara que consiente en que se determine a su favor la filiación respecto al hijo nacido de su cónyuge en una gestación de la esposa, y por tanto permite la inscripción de la filiación en favor de las dos madres, sin comprobación de como se ha efectuó la procreación, y sin que se exija por el encargado del Registro Civil presentar certificado de reproducción asistida, y sin necesidad de acudir a la adopción por la no gestante (Resolución de 8 de febrero de 2017 de la Dirección General del Registro y del Notariado).

Independientemente de la bondad o no del nuevo sistema de Registro Civil, dada las consecuencias que pueden derivarse de las nuevas técnicas de medicina reproductiva y de la biogenética, que afectaran a expedientes de filiación en los que se resolverá sobre derechos fundamentales no sólo del nacido, sino que también afectan al nasciturus, e incluso al concepturus, pudieran tener razón las críticas sobre los peligros de la desjudicialización del Registro Civil.

Finalizo aquí este artículo amigo lector, y si quiere hacer alguna aportación a este interesante tema, puede remitirla a justiciahispana@gmail.com