

EL SECRETARIO JUDICIAL COMO ENCARGADO DEL REGISTRO CIVIL

1. LEGISLACION VIGENTE

En la actualidad, la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 y su Reglamento, de 14 de noviembre de 1958, que entraron en vigor el 1 de enero de 1959, constituyen las disposiciones básicas del Derecho registral civil español. Sin embargo, la ordenación jurídica del Registro Civil en España no se agota en la Ley y el Reglamento, pues existen multitud de disposiciones de rango inferior que completan el marco normativo en materia registral. La Ley y el Reglamento del Registro Civil se ha visto profundamente afectados por la Constitución y por las últimas reformas del Código Civil en materias relacionadas con el estado civil de las personas (v.gr. filiación, matrimonio, incapacitación, tutela, adopción, nacionalidad, vecindad civil, etc.).

En consecuencia, y a pesar de las sucesivas reformas de la Ley y del Reglamento del Registro Civil, la legislación registral ha quedado derogada o modificada, tácitamente, en aspectos esenciales, lo que ha obligado a una intensa y profusa labor interpretativa por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Todo lo expuesto justificaba la conveniencia de acometer una profunda reforma legislativa que abarcara tanto la institución registral en sí misma considerada como la incorporación coherente de las reformas legales realizadas en el ámbito del Derecho de la persona y del Derecho de familia.

Este propósito ha sido conseguido con la Ley 20/2011 de 21 de julio del Registro Civil, publicada en el BOE de 22 de julio y cuya entrada en vigor en consonancia con la Disposición Final décima será a los tres años de su publicación. Esta nueva Ley Registral derogaría toda la normativa anterior.

2. DESJUDICIALIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL

La Ley 20/2011 de 21 de julio, pretende entre otros objetivos conseguir desjudicializar en todo lo posible la función del Registro, en sintonía con los procesos modernizadores que se han emprendido en otros países de nuestro entorno. Se opta por un modelo de Registro civil desjudicializado, frente al sistema tradicional en España en el que sus Encargados eran jueces, aunque con competencias no jurisdiccionales. El mantenimiento de modelo judicial que se consolidó con la Ley de Registro Civil de 1957 supondría, como ha sucedido con la mayor parte de su vigencia, apartarse de los sistemas de Derecho comparado que mayoritariamente han optado por un modelo no judicial, como sucede en Alemania, Francia, Italia, Holanda, Suiza, Reino Unido o Canadá, entre otros.

La doctrina académica ha señalado reiteradamente la desvinculación de esta materia de las competencias jurisdiccionales y el propio Tribunal Constitucional en diversos Autos de fecha 13 de diciembre de 2005 y de 16 de enero de 2008 vuelve a insistir en la naturaleza registral y no jurisdiccional del Registro civil. En este mismo sentido se ha pronunciado la DGRN, entre otras, en la instrucción de la DGRN de 17

de agosto de 2005¹ y en la importante Resolución 10ª de 17 de junio de 2009² en la que se analiza pormenorizadamente la naturaleza jurídica de la función registral. Esta Resolución tiene su importancia por ser la última antes de la aprobación y publicación de la nueva Ley Registral de 21 de julio de 2011, siguiendo las tesis del Tribunal Constitucional en Sentencias 81/1982; 33/1982; 39/1982; 56/1990, de 29 de marzo y dos Autos de 13 de diciembre de 2005 (núm. 5856 y 6661/2005). De forma resumida, proclama los siguientes principios: El Registro Civil, pese a estar encomendada su llevanza por la Ley de 1957 a órganos judiciales, no es función jurisdiccional, sino registral. En la función registral, concurren notas genéricas de la actividad administrativa, de la actividad registral y de la impropia denominada jurisdicción voluntaria, y por ello una amplia tendencia doctrinal la ha considerado como *sui generis* o categoría autónoma. La función registral se halla al margen de la jurisdicción contenciosa, esto es, de la verdadera y genuina actividad jurisdiccional, perteneciendo más bien al ámbito de la función administrativa.

Esta última Resolución fue la antesala de la tesis sustentada por la nueva Ley de Registro Civil que proclama la desjudicialización del órgano registral, derogando el artículo 86 de la LOPJ a través de la Ley complementaria del Registro Civil: Ley Orgánica 8/2011 de 21 de julio.³

3. EL SECRETARIO JUDICIAL COMO ENCARGADO DEL REGISTRO CIVIL

La Disposición Adicional Segunda de la Ley de 21 de julio de 2011 estipula: las plazas de Encargados de RC 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. El legislador en esta Disposición se decanta finalmente por la titularidad de los Registros Civiles españoles. Seguidamente analizaremos la mejor de ambas opciones.

Tradicionalmente desde su creación con la primera LRC en 1870, el RC ha dependido del Ministerio de Justicia. A su cargo siempre se han encontrado el Juez-Encargado y el Secretario Judicial. Este sistema ha llegado a nuestros días.

Por su parte, el Secretario Judicial depende del MJ en consonancia con su estatuto orgánico y la LOPJ. El artículo 1 del Reglamento Orgánico dice: los SJ son funcionarios públicos que constituyen un Cuerpo Superior Jurídico, único, de carácter nacional, al servicio de la Administración de Justicia, dependiente del MJ, y que ejercen sus funciones con el carácter de autoridad. En el mismo sentido se expresa el artículo 440 de la LOPJ.

Partiendo de la base de la desjudicialización del RC como hemos analizado en un epígrafe anterior, ningún funcionario mejor que el SJ puede desempeñar dicha función, al reunir dentro de su propia definición los caracteres que deben exigirse para

¹Boletín de Información del MJ (BIMJ) nº 2000.

²BIMJ de agosto de 2010.

³Publicada en el BOE el mismo día que la nueva LRC: 22 de julio de 2011.

dicha titularidad: Cuerpo Superior Jurídico, carácter de autoridad, ámbito nacional y dependencia del MJ. Esta dependencia conlleva argumentos que ofrece la LRC de 2011. Veamos:

- Artículo 2: El RC es un registro público dependiente del MJ, encomendando los asuntos referentes al mismo a la DGRN. El mismo precepto sigue reseñando que los Encargados del RC deben cumplir las órdenes, instrucciones, resoluciones y circulares del MJ y de la DGRN.
- Artículo 22.2: El Encargado ejercerá sus funciones bajo la dependencia de la Dirección General de Registros y del Notariado⁴. El artículo 25: La DGRN es el centro directivo y consultivo.
- Artículo 26.4º: La DGRN atenderá las consultas que se planteen acerca de la interpretación y ejecución de la legislación en materia de RC.

No se encontrarían en mejor situación otros funcionarios del subgrupo A1 licenciados en derecho,⁵ dada la vinculación desde siempre del Cuerpo de Secretarios Judiciales al Ministerio de Justicia, a diferencia del resto de funcionarios públicos que aún reuniendo los requisitos de titulación precisos, no han podido tener vinculación al antedicho Ministerio. Por ende, la preparación especializada de los Secretarios Judiciales, en especial de todos aquellos que se hallan en Registros Civiles exclusivos, no tiene parangón con ningún otro funcionario a nivel nacional.

Es preciso reseñar en este momento, el informe al anteproyecto de la LRC de 2011 emitida en su día por el **CGPJ** que se expresaba de la siguiente forma: **la posibilidad que se concede a los SJ para poder ocupar las plazas de Encargados de las Oficinas del RC, supone un reconocimiento de la eficaz labor de los miembros de ese Cuerpo en las tareas registrales y, además, permite que en el futuro pueden optar a dichas plazas funcionarios especialmente vinculados al ejercicio de la fe pública.** Desde esta perspectiva, la situación administrativa de servicios especiales es la que más va a favorecer que los miembros de ese Cuerpo se decanten por la opción que se les ofrece, ya que garantiza el cómputo de la antigüedad y la reserva de plaza.

En definitiva, no existen mejores argumentos para atribuir la llevanza del RC a unos funcionarios públicos altamente cualificados y que desde siempre han dependido del MJ y han desempeñado sus funciones en Juzgados, Tribunales y Registros Civiles. La persona más cualificada, una vez desjudicializada la función registral, por su preparación técnica y jurídica, conocimiento del organigrama judicial y desempeño histórico de sus funciones en Registros Civiles, es el Secretario Judicial.

4. REGISTRO CIVIL Y FE PUBLICA

El fundamento o razón de ser de los registros públicos es dar fe de las inscripciones, anotaciones y otros hechos para dar publicidad frente a terceras personas de la existencia de los mismos. Por ello en las sociedades contemporáneas existen variados registros públicos. Podemos nombrar entre otros: de la propiedad, mercantiles,

⁴La Dirección General se encuentra dentro del organigrama del MJ.

⁵El artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público regula los grupos de clasificación profesional del personal funcionario de carrera.

de personas, de vehículos, actos de últimas voluntades, de penados y rebeldes, etc. A cargo de los mismos se encuentran funcionarios que vigilan la observancia de los principios que sustentan a cada uno de ellos. En la nueva LRC de 2011 se señalan como esenciales, el principio de legalidad, oficialidad, publicidad, presunción de exactitud, eficacia probatoria de la inscripción, eficacia constitutiva, de integridad, de inoponibilidad.⁶ Estos principios se hallan consagrados de forma genérica en nuestro ordenamiento jurídico y en especial en las leyes procesales civiles y penales, sin olvidar el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.⁷

El Secretario Judicial como funcionario y fedatario público se halla sometido al principio de legalidad e imparcialidad y ejerce con exclusividad el ejercicio de la fe pública judicial (artículo 453 LOPJ). El conocimiento y ejercicio de la fe pública por este funcionario en todo tipo de Juzgados y Tribunales, lo sitúa en el techo para ejercitar la fe pública registral a cargo del servicio del Registro Civil. Nos remitimos al informe del CGPJ que en el epígrafe anterior hacíamos referencia.

La conexión del Secretario Judicial, como funcionario público de carrera con el servicio al ciudadano es un hecho incuestionable. La filosofía impregnada en la Ley de 2011 en este aspecto es determinante: La persona es el eje central de todas las actuaciones del Registro Civil, una vez que han sido desterradas de nuestro ordenamiento construcciones jurídicas y filosóficas de épocas pasadas que configuraban el concepto de estado civil y discriminaban a la persona en función del estado social, la religión, el sexo, la filiación o el matrimonio. Para que esa filosofía sea llevada a la práctica, es preciso que los funcionarios Encargados del RC tengan y ejerzan la vocación de servicio público por estar en permanente contacto con el mismo, con las personas, aplicando el principio de intermediación y de fe pública que se les exige.

Al no exigirse la intervención preceptiva de profesionales para las actuaciones registrales, el contacto directo, el asesoramiento inmediato y la cualificación que debe exigirse a los Encargados del Registro son los cimientos básicos de sustento de una institución registral en contacto con la sociedad a la que sirve. El objetivo es aproximar la institución del RC al ciudadano simplificando trámites y facilitando su acceso, bien a través del contacto directo o bien por vías alternativas como la prestación de servicios telemáticos. Ese objetivo debe hacerse extensivo a las comunicaciones procedentes de otros RC y otras Administraciones. En este entramado se encuentra en la actualidad el Secretario Judicial, al disponer de firma electrónica reconocida para interactuar con otros Registros o Administraciones con la finalidad de obtener datos, realizar los actos de comunicación utilizando los medios técnicos con los que se dispone en la actualidad o cualquier otra diligencia precisa, tanto para actuaciones civiles, penales como de cualquier otro orden jurisdiccional. Estas premisas, en conclusión, no son extrañas a la función del Secretario Judicial, sino los medios de trabajo y de desempeño de su función y en consecuencia, no son ajenas a la función registral.

5. AIRES DE REFORMA

⁶Artículos 13 a 19 de la LRC de 21 de julio de 2011.

⁷Aprobado por RD 1608/2005, de 30 de diciembre.

El Ministerio de Justicia ha elaborado un borrador al anteproyecto de reforma integral de los Registros en el que se ha pretendido revisar sustancialmente algunos de los principios en los que se sustenta la Ley 20/2011, para, entre otros preceptos, encomendar la llevanza de los Registros Civiles a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, sin perjuicio de la atribución de determinadas actuaciones al Cuerpo de Notarios⁸. En el preámbulo del borrador se ha sostenido que la Ley 20/2011, pendiente aún de entrada en vigor, ha puesto de manifiesto algunas carencias que aconsejan su parcial revisión, en línea con los grandes principios de la reforma integral de los registros que ahora se acomete.

Es difícil entender cuáles puedan ser esas carencias, ya que la Ley todavía no tiene vigencia y, desconociendo la puesta en práctica de los principios en los que se sustenta, se hace poco creíble detectar disfunciones. Ha sido y sigue siendo contestada esta reforma por distintos colectivos jurídicos y por asociaciones de servicios públicos, al considerar que las pretensiones gubernamentales contrarían la tradición histórica del sistema español, la abolición de la gratuidad del servicio y la encomienda a unos Cuerpos privilegiados, sin entrar en otras consideraciones.

En fechas recientes a través de un Congreso extraordinario de Registradores llevado a cabo en Zaragoza ha sido votada mayoritariamente en contra dicha reforma, aduciendo diversos razonamientos que no vienen al caso en estos momentos. Desconociendo las intenciones futuras del MJ ante la tesitura planteada, será el devenir social y político de este país en los próximos meses quien refleje la conexión del legislador con la realidad social estando aún pendiente la entrada en vigor de la Ley 20/2011 de 21 de julio, en su día aprobada por nuestro Parlamento con los votos de un altísima mayoría, incluidos los parlamentarios que sustentan al actual gobierno.

6. A MODO DE CONCLUSION

Por conocimiento de la función y legislación registral, conexión con la realidad registral, vocación de servicio público y la más alta cualificación profesional y técnica que se pueda exigir, temas todos ellos que han sido tratados a lo largo de esta exposición, sería de justicia y un acierto otorgar la función como Encargados del Registro Civil al Cuerpo de Secretarios Judiciales.

Valladolid, 17 de junio de 2013

Manuel Martín Morato

Secretario Judicial del Registro Civil exclusivo de Valladolid

⁸En fecha 25 de junio de 2012 se firma la Encomienda de Gestión del Plan Intensivo de Tramitación de Expedientes de nacionalidad por residencia entre el Ministerio de Justicia y el Colegio de Registradores. El día 2 de abril de 2013 el Ministro de Justicia, Sr. Ruiz Gallardón, y el Presidente del Consejo General del Notariado firman un acuerdo de encomienda de gestión para agilizar la tramitación de las nacionalidades por residencia: actas de juramento o promesas.