

**Javier de Angulo Rodríguez**



# **LA MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS**

Una reforma estructural pendiente  
y un proyecto de datos

---

# LA MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS

---

JAVIER DE ANGULO RODRÍGUEZ

# LA MODERNIZACIÓN DE LOS REGISTROS

Una reforma estructural pendiente  
y un proyecto de datos

GRANADA, 2015

---

© Javier de Angulo Rodríguez

Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tel.: 958 465 382

E-mail: [libriacomares@comares.com](mailto:libriacomares@comares.com)

<http://www.editorialcomares.com>

<https://www.facebook.com/Comares>

<https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-289-9 • Depósito legal: Gr. 670/2015

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

---

*A la tropa y mando del 401 y a todos los que alguna vez, física o virtualmente, pasaron por allí y compartieron su conocimiento, opinión y experiencias. A los que me alentaron a describir el diseño futuro de los registros. Y también a los desbacedores, pues quizás sin su mirada ciega y oscura este libro no hubiera sido escrito.*



*Aunque los bosques de bambú son densos,  
los flujos de agua son libres en ellos.*

Proverbio atribuido a Hawi V. Ayehov

---

## SUMARIO

PRÓLOGO . . . . .	XIII
INTRODUCCIÓN . . . . .	1

### CAPÍTULO PRIMERO LOS REGISTROS JURÍDICOS

1. El registro y su significado . . . . .	7
2. El registro en el mundo . . . . .	11
3. Seguridad económica, jurídica y del tráfico. . . . .	20
4. Notariado y registro . . . . .	31
5. Modernización y resistencias . . . . .	38

### CAPÍTULO SEGUNDO EL CONTEXTO

1. La modernización administrativa . . . . .	47
2. Un modelo de datos. . . . .	59
3. Open data y registros . . . . .	63
4. Big data y registros . . . . .	78
5. Big data y calificación crediticia . . . . .	85
6. Alternativas públicas al análisis Big data . . . . .	93
7. Costes de transacción y cargas administrativas . . . . .	98

### CAPÍTULO TERCERO LOS SISTEMAS REGISTRALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

1. Cambios en los sistemas registrales . . . . .	113
2. La integración tecnológica de los registros jurídicos . . . . .	129
3. La globalización y los sistemas registrales . . . . .	141
4. Registro y firma electrónica . . . . .	145
5. Documento electrónico . . . . .	158
6. Protección de datos personales . . . . .	165

CAPÍTULO CUARTO  
EL CASO DEL REGISTRO CIVIL

1.	El Registro Civil actual y su mal funcionamiento . . . . .	173
2.	Inversiones tecnológicas en el actual Registro Civil. . . . .	182
3.	Alternativas. . . . .	185
4.	El Registro Civil y los registradores. . . . .	189
5.	La prueba de concepto . . . . .	198
6.	Modelo organizativo . . . . .	215
7.	Los actuales recursos humanos . . . . .	220
8.	Los futuros recursos humanos y la «privatización» . . . . .	222
9.	Objetivos de la Ley 20/2011. . . . .	230
10.	La declaración de nacimientos . . . . .	239

CAPÍTULO QUINTO  
ALGUNOS ASPECTOS TÉCNICOS DE LA MODERNIZACIÓN REGISTRAL

1.	Cloud computing frente a sistemas locales dispersos. . . . .	251
2.	El Big bang. . . . .	262
3.	Migración de datos . . . . .	265
4.	Digitalización . . . . .	268
5.	Conservación en el largo plazo . . . . .	273
6.	Seguridad . . . . .	280

CAPÍTULO SEXTO  
ORGANIZACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL SISTEMA REGISTRAL

1.	Autonomía financiera del sistema registral. . . . .	297
2.	Estatuto jurídico de los registradores. . . . .	304
3.	Arancel. . . . .	308
4.	Modernización de la Justicia: ¿ Paralelismo o enigma? . . . . .	313
5.	Reforma del Arancel registral. . . . .	321
6.	Organización del sistema registral. . . . .	329
7.	Concentración de oficinas . . . . .	339
8.	Modelo de gobernanza. . . . .	342
EPÍLOGO . . . . .		359
AGRADECIMIENTOS . . . . .		363

---

## PRÓLOGO

En este libro se vuelca la personalidad de su autor. Javier de Angulo tiene una inteligencia excepcional, una capacidad de trabajo ilimitada, una implicación absoluta en los asuntos que acomete, y además, es capaz de trabajar en equipo, donde su buen humor, su amistad, su compañerismo, su disponibilidad y su dedicación hacen fácil el trabajo de los demás.

A lo largo de este libro laten no solo unos principios sino también una forma de ponerlos en práctica, estudiados y asumidos por el autor desde hace mucho tiempo, y que quienes hemos trabajado con él desde hace muchos años, y especialmente en la Dirección General de los Registros y del Notariado, compartimos en su totalidad.

El primero de estos principios, que no debería ser necesario señalar, es que el Servicio Público es el único referente en la regulación de los servicios públicos, y los Registros de la Propiedad, Mercantil, de Bienes Muebles o Civil, son un servicio público esencial.

Ello es lo que justifica que los Registradores sean funcionarios públicos que actúan bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Basta para ello con leer lo dispuesto en los artículos 259 y 274 de la Ley Hipotecaria y 438, 466 y 536 de su Reglamento.

Este carácter de funcionarios públicos que concurre en los registradores impide hablar de privatización cuando se les encomienda una función pública. Es el Estado quien diseña la organización integral del Registro, determina sus normas de funcionamiento y conserva y mantiene su competencia organizativa y funcional exclusiva si bien con respeto a las competencias ejecutivas consagradas en los Estatutos de Autonomía que así las contemplan.

El autor estudia con detalle los distintos sistemas registrales y el contexto de modernización de las Administraciones Públicas, que impone, también en los registros jurídicos, una nueva forma de llevanza en formato y soporte electrónico, como verdaderos registros modernos, con garantía de titularidad pública de los

datos. En el modelo registral en papel, la titularidad estatal de los libros registrales era indiscutible y, de hecho, uno de los libros que se llevan en las oficinas de los Registros de la Propiedad y Mercantiles es el de Inventario, donde se reflejan los libros existentes, que son propiedad del Estado. En el modelo registral electrónico, en el que la fe pública pasa de los libros en papel a los asientos electrónicos, debe dejarse clara, de forma tajante, la titularidad estatal de los datos así como de las bases de datos en las que se depositen los asientos electrónicos y sus documentos y archivos complementarios o relacionados.

Asimismo, el registro electrónico, Servicio Esencial del Estado, lleva necesariamente a extremar las garantías en materia de seguridad de los datos.

Que todos los registros, el de la Propiedad, el Mercantil, el de Bienes Muebles y no sólo el Civil, devengan en registros electrónicos es el sino de los tiempos —así se reconoce ya en la Ley 14/2013— y no podrá oponerse durante mucho más tiempo la resistencia corporativa a este cambio por parte de un sector de los registradores. En la confrontación entre el mundo en papel y el mundo electrónico las administraciones públicas ya han tomado partido: se han decantado con claridad por el electrónico y los registros no pueden vivir en una eterna esquizofrenia entre uno y otro, y mucho menos por la resistencia corporativa frente al futuro.

Es especialmente interesante el planteamiento que el libro realiza en relación con la externalización de las tecnologías de la información necesarias para la modernización de los registros.

El autor dedica un amplio capítulo al Registro Civil. Carece de fundamento un Registro Civil que no cumpla con la finalidad para el que ha sido establecido o que no llegue a los estándares de calidad, eficiencia y funcionamiento de los Registros de la Propiedad y Mercantiles.

La asunción del Registro Civil por los registradores debe respetar la gratuidad para el ciudadano, aprovechando al cien por cien la actual infraestructura de los Registros de la Propiedad y Mercantiles con unos costes muy limitados para los registradores. El carácter gratuito para los ciudadanos de los actos de inscripción obligatoria en el Registro Civil debe ser irrenunciable.

El Estado tiene a su disposición una red capilar de oficinas públicas —los registros— perfectamente equipadas y listas para prestar el servicio del Registro Civil, bien como oficinas del Registro Civil, bien como oficinas locales de atención a los usuarios.

Estas oficinas están dotadas de personal al servicio de los registros con un alto grado de preparación y que en estos momentos se encuentran con niveles de ocupación que permitirían la rápida formación en nuevas funciones que, desde el punto de vista de su operativa diaria, no distan mucho de las que actualmente realizan.

Las oficinas están asimismo dotadas de todo el material informático necesario para la puesta inmediata en producción de cualquier tipo de aplicación informática

para la gestión registral, por lo que no serían necesarias nuevas adquisiciones de material.

El Registro Civil supone en la actualidad una importante partida de gasto para los Presupuestos Generales del Estado porque necesita, sobre todo en las grandes ciudades, la creación de una infraestructura paralela a la judicial existente y unos recursos humanos. La atribución del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles supondrá eliminar completamente el gasto asociado a los Registros Civiles y además permitirá liberar valiosos recursos personales hacia la función estrictamente jurisdiccional, con la creación de nuevos juzgados en las grandes ciudades y un mejor aprovechamiento de los existentes en las más pequeñas.

Por otro lado, la atribución del Registro Civil a los registradores permite importar al Registro Civil el modelo de eficiencia de gestión de los Registros de la Propiedad y Mercantiles; el modelo actual de Registro Civil responde a criterios organizativos que se han demostrado ineficaces cuando no claramente problemáticos —la mayor parte de las quejas que recibe el Defensor del pueblo en materia de administración de Justicia vienen provocadas por el Registro Civil—; por el contrario el sistema de gestión de los Registros de la Propiedad y Mercantiles es un sistema ágil y dinámico que prácticamente no origina ningún tipo de quejas.

Y todo ello, en relación directa con todas las Administraciones, de forma que nazca un registro integrado en la Administración y con los demás registros jurídicos encargados a los Registradores. La prueba de concepto de nacionalidad ha puesto de manifiesto que es posible la interoperabilidad entre administraciones y la integración de los datos. La apuesta por la interoperabilidad es columna esencial de la atribución del registro Civil a los Registradores; la comunicación de datos evitará situaciones como la generada por los 3.250.000 certificaciones del Registro Civil que se expiden anualmente, de las que el 85% es para presentar en otra administración; o la lucha contra el fraude en materia de Seguridad Social o Sanidad (pensiones, medicamentos, dependencia...)

Por último, el autor dedica un importantísimo capítulo a la organización y recursos en el sistema registral, en el que hace un profundo estudio del sistema, señala sus grandes ventajas, rebate las críticas que se le achacan, se detiene en aspectos esenciales —como la reforma del arancel o el modelo de gobernanza— y propone mejoras.

Haciendo referencia solo a algunos de los asuntos allí tratados, no puedo dejar de destacar que hoy día implica una alta ineficiencia el mantenimiento de oficinas registrales unipersonales —en España hay más oficinas de Registro de la Propiedad que en toda la Unión Europea—, que dan lugar a que se multipliquen los plazos de despacho de los documentos, se creen divergencias innecesarias en materia de calificación y cobro de honorarios y se multipliquen innecesariamente los gastos de mantenimiento del sistema.

La agrupación de los registros situados en una misma localidad en uno solo, llevado por tantos registradores como resulte necesario, en una sola oficina, permite no solamente uniformidad y predictibilidad de resultados, sino ahorros importantes vinculados a la utilización de economías de escala; ahorros que pueden llegar a ser del 15 por ciento de los gastos de explotación de las oficinas.

Estos dos principios del registro electrónico y pluripersonal están ya establecidos con rango legal en el artículo 19 de la Ley 14/2013 de 26 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización y lo que resta es que sean desarrollados convenientemente. El citado artículo establece que «Cada Registro de la Propiedad estará a cargo de uno o varios Registradores. El número de Registradores que estarán a cargo de cada Registro de la Propiedad, en régimen de división personal, se determinará sobre criterios objetivos, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Justicia.

Los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles se llevarán en formato electrónico mediante un sistema informático único en la forma que reglamentariamente se determine. ...»

## **EL DESTINATARIO DE LAS REFORMAS**

La modernización registral debe aplicarse en beneficio de la sociedad: el registro en soporte y formato electrónico modifica radicalmente la forma de relacionarse la administración con el Registro al entenderse que los registros forman parte de aquella y, por tanto surge la idea de la comunicación de datos frente a la tradicional de suministro de información.

En definitiva, el registro electrónico produce en el ámbito de las Administraciones Públicas unos efectos enormemente positivos, en una doble vertiente: ahorro de costes, no solo directos, derivados de la gratuidad para la administración de los servicios registrales, sino indirectos, dimanantes del hecho de no tener que dedicar grandes esfuerzos en términos de recursos humanos al tratamiento de una información que debe venir ya tratada, dispuesta a integrarse directamente allí donde es necesaria. Y en segundo lugar, beneficios en términos de eficiencia, reducción de plazos y aumento de la productividad no solo dentro de la propia administración sino inducida a la sociedad en su conjunto, derivada de la reducción de los déficits de información que generan bolsas de fraude al tiempo que dificultan el ejercicio de derechos fundamentales.

Las propuestas que se contienen en este libro, y especialmente en relación con un buen registro electrónico y una demarcación racional de los registros, demuestran la posibilidad una enorme mejora, en términos de eficiencia, tanto del sistema registral en su conjunto como de la propia oficina del Registro; eficiencia en términos de ahorros de costes que no se debe desaprovechar por las Administraciones Públicas, en beneficio de la sociedad.

Por esto, el propio legislador ha vinculado la gratuidad del registro para las Administraciones Públicas a la existencia del registro electrónico y a la agrupación de registros en oficinas más eficientes. Eso es lo que permite ahorrar costes que pueden incidir directamente en las Administraciones Públicas e indirectamente en los ciudadanos. Es imprescindible desarrollar adecuadamente estas disposiciones.

El registro electrónico no supone la eliminación de la función registral ni de los tradicionales principios hipotecarios en los que se basa la calidad del sistema registral español, ni supone la desaparición del asiento registral, pero sí debe suponer el traslado de la fe pública registral del libro en papel al asiento electrónico firmado por el registrador, confeccionado a partir de un dato de calidad sobre el que existe una directa responsabilidad del registrador y que permite a su vez una utilización exacta, precisa e inmediata del dato. Hay que superar la idea de registro meramente informatizado, que es el existente en la actualidad, y llegar al verdadero registro electrónico.

Los Registradores, funcionarios públicos dotados de una estructura organizativa especial, están infrautilizados, y pueden y deben aportar más a la sociedad sin mayores costes, mediante la optimización de sus recursos.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles son funcionarios públicos retribuidos por arancel; el arancel está vinculado en primer lugar a la prestación del servicio público. Mediante una mejor gestión de las oficinas registrales es posible obtener ahorros operativos suficientes —sobre todo en las grandes capitales— para posibilitar la asunción del Registro Civil asumiendo sus costes, que pueden igualmente reducirse aprovechando las sinergias creadas por la asunción y las economías de escala aplicadas a las oficinas registrales.

No cabe una concepción aislacionista del Registro de la Propiedad y Mercantil. Se equivocaría quien pensara que los registros son islas-fortaleza al servicio de trasnochados intereses corporativos, que deban ser salvados de contagio con el mundo exterior. Los registros son partes de ese mundo, con el que interoperan y al que sirven.

Los registros españoles deben superar definitivamente el siglo XIX, en el que fueron creados, y el siglo XX, en el que se desarrollaron, para dar el salto a un modelo que los incardine definitivamente como uno de los pilares del Servicio Público Estatal. El servicio público debe de ser el objetivo esencial del registro mediante la sincera y leal colaboración con las administraciones públicas, de las que forma parte.

La concepción de los registros jurídicos a cargo de los registradores de la propiedad y mercantiles y que comprende tanto el Registro de la Propiedad, como el Mercantil, el de Bienes Muebles y ya también el Registro Civil, a los que podrían adherirse bajo una coherente sistemática otros hasta ahora dispersos, pero esencialmente relacionados con ellos —Registro General de Actos de Última Voluntad o de Seguros de Cobertura de Fallecimiento en el ámbito del Registro Civil, o el Registro de Fundaciones de Ámbito Estatal en el del Registro Mercantil— supondría una

verdadera reforma estructural desde el punto de vista de la organización político-administrativa del Estado; un nuevo diseño institucional público, que permitiría una mayor eficacia de las políticas públicas, con una menor aplicación de recursos presupuestarios; supresión de trámites innecesarios o redundantes y eliminación de criterios divergentes por parte de instituciones con ámbitos de actuación comunes.

El modelo que en este libro se propone tiene un alto y positivo impacto en la sociedad y en las Administraciones Públicas, apostando y avanzando decididamente por el camino de la interoperabilidad que ya abrieron la Ley 11/2007, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, el Decreto 1671/2009, de desarrollo de esta para la Administración General del Estado y los Reales Decretos 3 y 4/2010 que diseñan los respectivos Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad.

El mejor empleo de unos funcionarios públicos como son los Registradores de la Propiedad y Mercantiles pasa necesariamente por la realización de reformas estructurales, que permitan una mejor prestación del servicio y la asunción de nuevas funciones.

Este libro plantea un importante reto no solo para los registradores, sino sobre todo para los poderes públicos. Lo ocurrido en España puede servir de advertencia para cualquier país que pretenda realizar reformas estructurales. Desde hace tiempo hemos asistido a una campaña, perfectamente organizada, en contra de la asunción del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Esa campaña está manejada por determinados partidos —convirtiendo un asunto de estado en una cuestión de oportunidad política—, por sindicatos —que defienden intereses privados, aunque sean de sus trabajadores afiliados, cuando no directamente los suyos propios— y por difusos elementos entre los que no puede olvidarse a aquellos Registradores que no están de acuerdo con esta atribución.

Para esa campaña no se ha dudado en esparcir confusa información, además de otras manifestaciones que no pueden calificarse sino de mentiras e infamias. La campaña comenzó con una turbia información de un periódico gratuito a mediados del pasado año, curiosamente recién publicada la atribución a los Registradores de la gestión del Registro Civil. Desde este pistoletazo de salida se han lanzado, sin ningún tipo de pruebas, acusaciones, entre otras, contra el anterior equipo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, se ha hablado del Registro Civil actual como un servicio público modélico cuando lo cierto es que es el servicio de la administración de justicia que más quejas genera; se oculta que algunos Registros Civiles dan cita para dentro de varios años solamente para recoger documentación; que las listas de espera que genera son insufribles —basta buscar las imágenes en internet—; se ha hablado de lo que van a costar los trámites inventándose, literalmente, las cifras; se ha hablado del manejo de datos por personal de los Registros de la Propiedad que no son funcionarios, pero ocultándose que en la actualidad una gran parte del personal de los Registros Civiles son eventuales e interinos contrata-

dos que tampoco son funcionarios... En fin, una enorme manipulación de todo, que busca confundir al ciudadano que es el que soporta las colas, la falta de eficacia de la gestión y los costes —porque no hay nada gratis y lo que no se paga directamente, se paga, normalmente multiplicado, con cargo a los Presupuestos del Estado—. En definitiva, envidias, inquinas, egoísmos, manipulaciones, corporativismos, resistencias al cambio y a la modernización.

Esa campaña responde a intereses particulares, sindicales y corporativos; responde a la dinámica de desgaste político al Gobierno de turno; responde a inercias de trabajadores acostumbrados a ritmos de trabajo diferentes de los que se viven en los juzgados de lo mercantil o de lo penal donde previsiblemente irán destinados; a inercias, igualmente existentes, entre Registradores a los que se exige un mayor esfuerzo; responde, lamentablemente, a intrigas palaciegas entre los propios Registradores, iniciadas por aquellos cuyos egos no se vieron recompensados como pensaban que se merecían, o por quienes se resisten a creer que sus tiempos pasaron, o por simples inquinas personales.

Ante este tipo de campañas, tanto la Administración como los propios funcionarios públicos están indefensos, dadas las particularidades del sistema y en consecuencia, la facilidad de manipulación. Este libro explica con claridad qué es la modernización de los registros y cómo debe acometerse y proporciona argumentos y razones que permiten formarse una correcta opinión sobre este asunto.

No hay ninguna razón objetiva, absolutamente ninguna, para que los Registradores no asuman la gestión del Registro Civil, ni para que no se modernice su función.

España se merece un Registro Civil moderno, bien gestionado e infinitamente menos costoso.

Los Registradores deberían ver en el Registro Civil algo más que cifras; se trata de una oportunidad para demostrar cómo se pueden asumir nuevas funciones; valorando la confianza que la sociedad deposita en ellos; de una oportunidad de demostrar que el Registro Civil es una función en perfecto complemento con las que hasta la fecha ejercen, aunque no implique nuevos ingresos; de una oportunidad de demostrar cómo se pueden ejercer nuevas funciones, sin aumentar los costes, mediante una gestión más eficiente; de una oportunidad para modernizar su función.

Para los poderes públicos y en definitiva para los ciudadanos, la pregunta debería ser ¿qué pueden aportar los Registradores para la modernización del servicio público registral, y en especial del Registro Civil?, y la respuesta es: un mejor y más moderno servicio público esencial, la titularidad pública de los datos y la garantía de seguridad de los mismos, derivada de su consideración como Servicio Esencial del Estado, un Registro Civil gratuito —característica irrenunciable— para el ciudadano, mediante una mejor organización y el aprovechamiento al cien por cien la actual infraestructura de los Registros de la Propiedad y Mercantiles, la aplicación al Registro Civil de un modelo de eficacia demostrada por los Registros de la

Propiedad y Mercantiles, la liberación de recursos personales y materiales para la Administración, una relación inmediata con todas las Administraciones, en definitiva, un Registro integrado en la Administración y con los demás registros jurídicos.

El lector se va a encontrar con un libro especial, sugerente a la vez que documentado, divulgador a la vez que profundo, con un planteamiento innovador a la vez que realista, que espero se convierta en un clásico de consulta para la modernización real de los registros, tanto en España como en otros países.

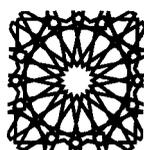
Madrid, 10 de abril de 2015

JOAQUÍN RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
*Registrador de la Propiedad y Mercantil*  
*Notario excedente*  
*Ex-Director General de los Registros y del Notariado*

En julio de 2014 la ley asignó a los registradores, funcionarios especializados en la gestión de registros, la llevanza del Registro Civil, atribución de competencias que ha sido contestada desde múltiples instancias con argumentos inconsistentes, falsos o interesados, hasta provocar su replanteamiento. El presente trabajo ofrece una panorámica poco común de la situación actual de los registros jurídicos, sus patologías y su previsible futuro. El autor, en su doble condición de registrador y tecnólogo, nos introduce en el arcano mundo registral y explora la senda por la que podría discurrir su futuro, ofreciendo soluciones, alertando sobre los peligros y desenmascarando los oscuros intereses que vienen impidiendo una reforma inaplazable.

La lógica integración del Registro Civil con los demás registros jurídicos puede brindar la ocasión para abordar una completa modernización del sistema registral, desde la óptica de los nuevos paradigmas de la era digital: Interoperabilidad, Integración, Ciberseguridad, Cloud Computing, Open Data, Big Data, Virtualización, Privacidad...

Este libro aporta numerosas claves para emprender el camino hacia una nueva forma de gestión registral, mediante una reforma estructural de los registros que permita expandir sus datos en la Administración y la sociedad, estableciendo un sistema registral electrónico integrado, capaz de aumentar la accesibilidad, la transparencia y el buen gobierno y de reducir sus plazos, sus costes operativos y las cargas administrativas sobre ciudadanos y empresas.



COMARES  
editorial

