

Nº: 887/2014/EL

Sección 2ª: Justicia

URGENTE

Letrada Sra. Gil-Casares Cervera

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

"Por Orden de V. E. de 12 de septiembre de de 2014, con registro de entrada ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a un proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico.

De antecedentes resulta:

**PRIMERO. Contenido del proyecto de Real Decreto.-** El proyecto de Real Decreto que constituye el objeto del expediente sometido ahora a dictamen de este Consejo (en adelante, el "Proyecto") está fechado el 15 de septiembre de 2014 y se compone de un preámbulo, un artículo único, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y un anexo, que contiene los Estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico.

El preámbulo comienza invocando la modificación introducida por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que encomienda la

llevar a cabo el traslado del Registro Civil a los registradores mercantiles. El Real Decreto-ley crea, a través de su disposición adicional vigesimotercera, una Corporación de Derecho Público encargada de la gestión del sistema informático del Registro Civil y remite a una norma reglamentaria la regulación de su financiación, estructura y órganos. El preámbulo expone a continuación los principales rasgos y funciones atribuidos a los órganos corporativos proyectados y concluye abordando las principales ventajas que aportará la entrada en funcionamiento de la nueva Corporación, que pueden resumirse en las siguientes: ahorro de costes a través de una gestión tecnológica eficiente, permanente innovación tecnológica, cooperación hacia una gestión integrada del sistema registral y garantía de control por la Administración de una adecuada prestación del servicio público registral. Por último, el preámbulo concluye advirtiendo que la Corporación no interfiere en su ámbito de actuación con el Colegio de Registradores al desarrollar su actividad en relación con una plataforma hasta ahora inexistente y añade que su implantación no acarreará duplicidad de funciones por prever un sistema de pago por servicio prestado.

En lo que se refiere a la parte dispositiva, el artículo único se limita a disponer la aprobación de los Estatutos de la Corporación, cuyo texto se incorpora como anexo.

La disposición adicional primera, bajo la rúbrica "*Traspaso de competencias*", se refiere a la gestión integral del sistema registral electrónico por la Corporación y a sus relaciones con el Colegio de Registradores. La disposición adicional segunda regula la suscripción de un convenio entre la Corporación y la empresa pública Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A. para la gestión, monitorización y auditoría del sistema informático. La disposición final tercera alude a la firma del contrato para la instalación del sistema informático por los miembros del Consejo Ejecutivo Provisional y la disposición adicional cuarta afirma que la entrada en vigor de la norma proyectada no producirá aumento de efectivos, retribuciones o gastos de personal, con impacto en las Administraciones Públicas.

La disposición transitoria única regula el régimen de constitución, actividad, financiación y régimen de responsabilidad del Consejo Ejecutivo

Provisional. La disposición final primera se refiere a los títulos competenciales que determinan la competencia del Estado para dictar el Real Decreto proyectado y la disposición final segunda prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Proyecto incorpora como anexo los "*Estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico*" (en adelante, los "Estatutos"), que se componen de 32 artículos -agrupados en seis títulos- y de una disposición final. El Título I está estructurado en cuatro capítulos, dedicados a la naturaleza, ámbito y competencias de la Corporación (Capítulo I), la composición de la Corporación (Capítulo II), los derechos y deberes de sus miembros (Capítulo III) y la organización de la Corporación (Capítulo IV). El Título II está dedicado al régimen de la Corporación y se compone de cuatro capítulos, que regulan las aportaciones económicas (Capítulo I), la responsabilidad disciplinaria de los registradores (Capítulo II), el régimen económico (Capítulo III) y la falta de candidaturas (Capítulo IV). El Título III se refiere al personal contratado, el Título IV al régimen de recursos y el Título V al Servicio de Responsabilidad Civil.

**SEGUNDO. Contenido del expediente.**- Además de la Orden comunicada de V.E. -de 12 de septiembre de 2014-, el texto del Proyecto y un índice numerado de documentos -recibidos el 16 de septiembre siguiente-, se integran en el expediente:

a) **Un borrador del proyecto de Real Decreto**, fechado en julio de 2014.

b) **Una primera versión de la memoria de análisis de impacto normativo**, fechada el 31 de julio de 2014. En ella se describen una serie de objetivos generales y específicos.

Como objetivos generales se mencionan los siguientes:

- Por un lado, *"definir los órganos y reglas de funcionamiento de la corporación de derecho público que debe financiar y gestionar el sistema electrónico del Registro Civil, con la creación de los instrumentos necesarios para ello y avanzar, al mismo tiempo, en la administración electrónica, basándose en los principios de colaboración interadministrativa, representatividad, eficacia y transparencia en el cumplimiento de sus fines y permanente innovación tecnológica del sistema electrónico, con observancia en todo caso de las más exigentes medidas de seguridad"*.
- Por otro, *"delimitar con precisión el ámbito de actuación de la Corporación, para no producir interferencias con algunas de las funciones representativas y de prestación de servicios hasta ahora atribuidas al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles y que por delegación del Ministerio de Justicia constituyen el ámbito competencial y de gestión de la nueva Corporación pública, introduciéndose con este propósito una Disposición Adicional Única para evitar duplicidades funcionales y de costes"*.

Como objetivos específicos, se mencionan los de a) aprobar los Estatutos de la Corporación; b) determinar su régimen de funcionamiento; c) establecer sus órganos corporativos de gestión y dirección; d) regular el sistema de aportaciones económicas que deben garantizar la financiación del sistema electrónico registral; y e) establecer las reglas necesarias en materia de régimen disciplinario, recursos y responsabilidad civil.

En cuanto a la valoración de impactos, la memoria declara que la norma proyectada tiene un impacto económico *"francamente positivo"*, por implicar una reducción de costes y cargas administrativas. En este sentido, se afirma que la regulación prevista no altera los precios y servicios existentes, facilita el ahorro y no incide directamente en el aumento o destrucción de empleo. Adicionalmente, se valora su impacto positivo en la innovación tecnológica -al estar prevista *"la permanente actualización tecnológica de la*

*plataforma, que pretende ser un referente en el ámbito de la Administración"- e, indirectamente, también en la protección de los consumidores -por la "mayor accesibilidad al Registro Civil" y la supresión de muchos de los trámites presenciales, así como de las certificaciones en soporte papel. No se aprecian efectos sobre la economía europea u otras economías, ni sobre las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Tampoco sobre la competencia en el mercado. Por último, se afirma que el Real Decreto proyectado no supone un aumento de las cargas administrativas, no tiene impacto en los Presupuestos Generales del Estado -"dado que no supone ni un aumento del gasto público ni un ahorro"- y tiene un impacto nulo por razón de género.*

**c) Un informe del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España**, de 31 de julio de 2014, con las alegaciones al borrador del proyecto de Real Decreto. El informe se limita a manifestar *"su rotunda oposición a la aprobación del borrador de Real Decreto por el que se aprueban los estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del Sistema Registral Electrónico, en los términos en que consta redactado, por lo que se reserva el derecho a ejercitar cuantas acciones en derecho procedan en defensa de los intereses de los colegiados"*.

**f) Un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas**, de fecha 11 de septiembre de 2014, que contiene observaciones a los artículos 1, 28, 30 y a la Disposición Final Primera de los Estatutos proyectados. Tales observaciones se refieren a los siguientes extremos:

- A la naturaleza de la Corporación, a cuyo respecto se sugiere incluir una referencia a la administración de su *"propio patrimonio separado"*, en los términos previstos por la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

- A la elaboración de los presupuestos de la Corporación y el posterior informe sobre éstos, donde se aconseja una mayor claridad en la regulación proyectada.
- Al régimen de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de la Corporación sujetos a Derecho Administrativo.
- A los títulos competenciales para abordar la regulación proyectada, que según el informe, se contienen en los apartados 6º ("*legislación mercantil*") y 8º ("*ordenación de los registros e instrumentos públicos*") del artículo 149.1 de la Constitución Española, pero no en el apartado 2º de ese mismo artículo ("*Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*").
- Finalmente, como observación general, se sugiere introducir una cláusula que someta la contratación a los principios de publicidad y concurrencia.

i) **Una nueva versión del Real Decreto proyectado**, fechado el 10 de septiembre de 2014, que incorpora algunos cambios de estructura y de contenido.

j) **Un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia**, con fecha de 12 de septiembre de 2014, con observaciones al contenido, a la estructura y a la forma de la norma proyectada.

Desde una perspectiva sustancial, se incluye una observación general a la denominación "*Sistema Registral Electrónico*", en la que se hace notar que tal expresión no figura en el mandato de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que se limita a hablar de un "*sistema informático único*".

El informe argumenta que "la denominación 'sistema registral electrónico' es la utilizada para el desarrollo del mandato contenido en el párrafo tercero del artículo 19 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, consistente en la llevanza de los Registros de la Propiedad, mercantiles y de Bienes muebles" y añade que "Mediante el proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas complementarias al Reglamento Hipotecario en materia de registro electrónico, informado por esta Secretaría General Técnica el 14/07/2014, se desarrolla el mencionado sistema registral en el Capítulo I, que bajo el título de 'Sistema Registral Electrónico' dispone en su artículo 1 (...): «1. El Registro de la Propiedad se llevará bajo la técnica del folio real electrónico, mediante un sistema informático único sujeto a los requisitos establecidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado y cuya titularidad corresponderá a los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. Igualmente deberán estar en formato y soporte electrónico los demás libros registrales, índices y los correspondientes legajos, todos los cuales ajustarán su contenido a las prescripciones legales y reglamentarias en la materia.» (...). Pues bien, a juicio de esta Secretaría General Técnica, la 'unicidad' a la que hace referencia el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, se predica única y exclusivamente al sistema aplicable a la llevanza de las Oficinas del Registro Civil. Así, y a juicio de este órgano informante, ni la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, que se refiere exclusivamente a los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, ni el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, que se refiere a un sistema informático único para todas las Oficinas del Registro Civil, no confieren habilitación reglamentaria al Gobierno para la regulación de un 'sistema registral electrónico' que integre en un único desarrollo informático la llevanza del Registro Civil, Registro de la Propiedad, Registro Mercantil y de Bienes muebles."

En esta misma línea, se sugiere revisar las competencias atribuidas a la Corporación en el artículo 1 de la norma proyectada, que "debieran constreñirse al mencionado sistema informático de las Oficinas del Registro Civil y no hacerse extensivas al 'sistema registral electrónico' aplicable al resto de registros, puesto que (...) no existe habilitación reglamentaria para ello" y ello podría "tener por consecuencia que otras competencias atribuidas a

*ésta chocasen con competencias que en la actualidad están atribuidas al Colegio de Registradores".*

Por lo demás, el informe formula observaciones a los artículos 2, 3, 9, 10, 16, 26 y 27. En líneas generales, tales observaciones pueden resumirse en las siguientes:

- Se advierte de la conveniencia de omitir las referencias a una posible llevanza del Registro Civil por los registradores de la propiedad, toda vez que tal previsión no se encuentra en la habilitación de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que la norma proyectada desarrolla. Se argumenta que *"no es propio de una norma de rango reglamentario predeterminar los posibles contenidos futuros de una ley"* y se afirma que sería *"más apropiado que fuera la propia reforma de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil la que, en su caso, efectuase la extensión de la llevanza de las oficinas del registro civil"* a los registradores de la propiedad.
- Se sugiere incorporar en la memoria de análisis de impacto normativo un examen de la competencia de la Corporación para administrar el servicio de responsabilidad civil, a los efectos de establecer una relación con las competencias del Colegio de Registradores.
- Se propone fijar un plazo de 48 horas entre la convocatoria y la celebración de la Asamblea General, a los efectos de facilitar el examen del orden del día por los miembros de la Corporación.
- Se advierte de la necesidad de establecer una regulación más precisa de las quejas que pueden interponer los particulares o la Administración contra las actuaciones de los miembros de la Corporación y que corresponde resolver a su Vicepresidente.

- Se sugiere articular con mayor precisión la relación entre las actuaciones preparatorias y liquidatorias del Tesorero y la aprobación por el Consejo Ejecutivo de los presupuestos de la Corporación.
- Finalmente, en relación con el régimen del personal contratado, se sugiere incluir una mención a que *"esa relación laboral esté regulada por convenio colectivo y supletoriamente por el Estatuto de los Trabajadores"*.

**k) Una segunda versión de la memoria de análisis de impacto normativo** (en adelante, la "Memoria"), con fecha de 12 de septiembre de 2014 y con registro de entrada el 16 de septiembre siguiente. La Memoria manifiesta haber incorporado las observaciones de los informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Debe hacerse notar, sin embargo, que la Memoria menciona un primer informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, de 2 de septiembre de 2014, del que no hay constancia en el expediente recibido por este Consejo de Estado. Con respecto a él, se afirma haber aceptado sus observaciones, salvo dos de ellas:

- Con respecto a la denominación de *"Sistema Registral Electrónico"*, la Memoria afirma que *"no se modifica la denominación ni el alcance de la corporación dado que en este momento ya se encuentra aprobada en el Congreso de los Diputados una enmienda a la Disposición adicional vigésima tercera del RDL 8/2014, de 4 de julio, incluyendo resto de registros y servicios competencia de la DGRN. Y se encuentran en curso enmiendas a la Ley del Registro Civil incluyendo Registros de la Propiedad y Mercantiles en el sistema registral electrónico."*
- Por otro lado, la Memoria argumenta que *"no se considera necesario el informe de la Agencia Española de Protección de*

*Datos al haberse eliminado del texto el artículo tercero al que se refería la Secretaría General Técnica". Al no tener constancia del mencionado informe de 2 de septiembre de 2014, habrá que entender que la observación venía referida a la redacción inicial del artículo 3 del primer borrador del Real Decreto proyectado - hoy suprimido- donde se afirmaba que "en la Dirección General de los Registros y del Notariado existirá un expediente de cada uno de los miembros de la Corporación asociado a su expediente como registrador".*

Y en tal estado de tramitación, el expediente tuvo entrada en este Consejo de Estado que, a la vista de los anteriores antecedentes, formula las siguientes consideraciones:

**PRIMERA. Objeto del dictamen.** La consulta versa sobre un proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico. El Consejo de Estado dictamina de conformidad con el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, según el cual la Comisión Permanente del Consejo de Estado ha de informar de los "*Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones*".

En este caso, según indica el preámbulo del Proyecto, se trata de una disposición reglamentaria que se dicta en ejecución de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, el "Real Decreto-ley 8/2014"), a cuyo tenor:

*"1. Todas las Oficinas del Registro Civil, incluidas las Consulares, utilizarán un único sistema informático y una misma aplicación, que estará en funcionamiento antes del 15 de julio de 2015, y que serán aprobados por la Dirección General de los Registros y del Notariado.*

*El indicado sistema y aplicación estará sujeto al cumplimiento de los niveles máximos de seguridad y demás requisitos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad y demás normativa de seguridad que les sea aplicable atendiendo a la confidencialidad, integridad, disponibilidad, trazabilidad y autenticidad de los datos.*

*2. La contratación que tenga por objeto la creación, mantenimiento, posterior gestión y seguridad del sistema informático único y de la aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil y su red de comunicaciones se realizará por la Corporación de Derecho Público que se crea por esta disposición. Dentro de los tres meses siguientes a la publicación de este Real Decreto-ley, la referida Corporación formalizará los contratos relativos al sistema informático necesario para la gestión integrada y completa del Registro Civil, realizando con posterioridad la contratación de las necesarias adaptaciones o actualizaciones del mismo.*

*No obstante, la Dirección General de los Registros y del Notariado encomendará a la empresa pública «Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.» u otro medio propio o unidad administrativa que determine el Ministerio de Justicia:*

*a) El inicio del expediente y la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que hayan de regir los referidos contratos.*

*b) Seleccionar los contratistas y adjudicar los contratos.*

*El abono del precio, incluido el derivado de la prestación de los servicios permanentes que correspondan, será satisfecho íntegramente por la Corporación de Derecho Público a que esta disposición se refiere.*

*A los efectos de esta disposición, los registradores que en cada momento resulten responsables de la llevanza de los Registros Civiles y*

*Mercantiles quedarán integrados en la indicada Corporación de Derecho Público, encargada de la contratación del sistema y su posterior gestión, mantenimiento, conservación y actualización; dicha Corporación, tendrá personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, administrando a tal fin su propio patrimonio separado. A estos efectos, los aranceles que perciban los registradores quedarán afectados a la cobertura directa de los gastos que imponga la creación y gestión de la Corporación, como parte de los generales de funcionamiento y conservación de las oficinas. Reglamentariamente se determinarán la estructura y órganos de la Corporación a la que se refiere la presente disposición, así como el régimen de aportación, por los registradores integrados en la misma, de las cuotas necesarias para el adecuado sostenimiento de la misma, sobre el principio de distribución de los gastos entre los citados registradores, en proporción al número de operaciones registrales realizadas por los mismos."*

**SEGUNDA. Tramitación del expediente.** En lo que se refiere a la tramitación dada al expediente, obran en él:

- Las previas versiones del texto reglamentario [apartados a) e i) del antecedente segundo], junto con el Proyecto finalmente preparado.
- Un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, que informa con carácter preceptivo en cuanto departamento ministerial proponente, de conformidad con el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, "LG").
- La memoria de análisis de impacto normativo, objeto de dos versiones [apartados b) y k) del antecedente segundo], que agrupa, tal y como exigen el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, y el artículo 24.1 de la LG, el informe sobre la necesidad y oportunidad de la propuesta, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género.

- Un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, solicitado de conformidad con el artículo 24.1.b) de la LG.

- La audiencia a los afectados, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1 c) de la LG.

Encontrándose el expediente en el Consejo de Estado, ha sido solicitada, el 16 de septiembre de 2014, audiencia por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España (en adelante, el "Colegio de Registradores"). Concedida dicha audiencia, el Decano-Presidente de dicho Colegio, por nueva comunicación de 17 de septiembre de 2014, manifestó que *"dado el corto plazo para presentar alegaciones, y a la vista de los múltiples aspectos del proyecto de Real Decreto sobre los Estatutos de la Corporación Pública para el Sistema Registral Electrónico que se consideran no ajustados a derecho, el Colegio ha decidido no presentar alegaciones ante ese Consejo de Estado."*

Por lo tanto, al quedar suficientemente atendidas las exigencias procedimentales, puede pasarse a analizar las cuestiones de fondo que suscita el Proyecto.

**TERCERA. Objeto del Proyecto.** La norma proyectada tiene por objeto dar cumplimiento al mandato de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 y, en consecuencia, establecer el régimen jurídico de la Corporación de Derecho Público que en ella se crea y en la que quedan integrados los registradores que en cada momento estén a cargo de los Registros Civiles y Mercantiles. En este sentido, el Proyecto incorpora como anexo los Estatutos de la Corporación para el desarrollo del sistema registral electrónico (en adelante, la "Corporación"), donde se regulan la naturaleza y fines de la Corporación, los derechos y deberes de sus miembros, sus órganos corporativos, la financiación y otras cuestiones relacionadas con su régimen jurídico.

Adicionalmente, el Proyecto desarrolla otras previsiones de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, como la contratación de la creación, mantenimiento, gestión y seguridad del sistema informático único y de la aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil. A este respecto, se regula el inicio del expediente, la redacción de los pliegos, la selección de contratistas y la adjudicación del contrato por la empresa pública "Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A." y la formalización del contrato y abono del precio por la Corporación.

#### **CUARTA. Observaciones de carácter general.**

Antes de analizar en detalle el articulado de la norma proyectada, conviene hacer una serie de observaciones de carácter general, referidas a tres puntos principales:

- La naturaleza de la Corporación;
- El objeto de su actividad, y
- La posibilidad de gestión de la Corporación por el Colegio de Registradores

**A) Naturaleza de la Corporación.** La disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 crea -en los términos citados- una "*Corporación de Derecho Público*", sin dar más especificaciones acerca de su naturaleza jurídica, si bien de su texto se desprende que se trata de una entidad corporativa de gestión. Así, se insiste en diversas ocasiones en que sus funciones son de contratación y gestión ("*la contratación que tenga por objeto la creación, mantenimiento, posterior gestión y seguridad del sistema informático único y de la aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil y su red de comunicaciones*"); incluyendo la formalización inicial de los contratos de instalación del sistema informático y, posteriormente, la contratación "*de las necesarias adaptaciones o actualizaciones*", así como "*el abono del precio*".

En cuanto a su régimen jurídico, el Real Decreto-ley 8/2014 se limita a dotarla de *"personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, administrando a tal fin su propio patrimonio separado"* y a determinar su composición subjetiva (*"los registradores que en cada momento resulten responsables de la llevanza de los Registros Civiles y Mercantiles"*), y sus fuentes de financiación (que son, por un lado, *"los aranceles que perciban los registradores quedarán afectados a la cobertura directa de los gastos que imponga la creación y gestión de la Corporación, como parte de los generales de funcionamiento y conservación de las oficinas"*; y, por otro, las cuotas abonadas por los registradores que en ella se integren, en los términos que se determinen reglamentariamente). Por lo demás, la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 remite a una norma reglamentaria la regulación de la estructura y funcionamiento de la Corporación.

Por otra parte, el mismo preámbulo se hace eco de la profunda singularidad de la nueva entidad de la que se ocupa el Proyecto al afirmar que *"la Corporación Pública ha sido creada por la ley y no por la voluntad de los funcionarios que han de integrarse por mandato legal en la misma, dado el carácter esencial del Registro Civil como servicio público"*.

El Consejo de Estado entiende, por todo ello, que la nueva Corporación tiene una naturaleza singular. Una cuestión reveladora de esta singularidad son las diferencias que la separan de un Colegio Profesional, que se ponen especialmente de manifiesto si se compara la naturaleza de la regulación estatutaria que ahora se dictamina con la de los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales. En efecto, como se desprende de la constante doctrina del Consejo de Estado, los Estatutos Generales son normas jurídicas especiales, fruto simultáneo de la autonomía que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la Administración corporativa y del control que se reserva al Gobierno de la Nación (dictámenes núm. 5.903/1997, de 5 de marzo de 1988; 690/1999, de 6 de mayo).

En palabras del Dictamen nº 128/2014, de 10 de abril, "esta técnica de aprobación, que puede caracterizarse como bifásica, combina la

iniciativa de un grupo profesional y su aprobación preliminar en la esfera corporativa, seguida de su tramitación administrativa y el sometimiento al control de legalidad por la Administración competente, culminando en su aprobación por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto y publicación en el Boletín Oficial del Estado". Es decir, que cuando se trata de los Estatutos de un Colegio Profesional, la actividad del Gobierno se limita a comprobar si, en el ejercicio de la potestad reglamentaria de su propio ámbito, las Corporaciones se mantienen o no dentro de los límites legales o reglamentarios (dictámenes núm. 3.675/1998, de 5 de noviembre; 3.821/1999, de 3 de febrero de 2000).

Por el contrario, los Estatutos que se aprueban por el proyectado Real Decreto son, exclusivamente, fruto de la iniciativa normativa del Gobierno, cuya potestad reglamentaria se ejercita en un contexto completamente diferente y con un alcance mucho más amplio que el que es propio del control de los Estatutos Generales de los Colegios Profesionales.

A pesar de todo lo anterior, la naturaleza jurídica de la Corporación está deficientemente enunciada. Especialmente significativo es, a este respecto, que la disposición final única de los Estatutos remita como legislación supletoria precisamente a "*la legislación de Colegios Profesionales*". A ello se añade que el Proyecto atribuye a la Corporación funciones de representación de sus miembros ante las Administraciones Públicas, Instituciones o Tribunales; funciones inspectoras y funciones arbitrales (todas ellas según el art. 3 de los Estatutos). Incluso se establece un régimen disciplinario propio para los registradores integrados en la Corporación (artículo 22), cuestión ésta sobre la que el dictamen volverá posteriormente.

Mención especial merece la extensa regulación que reciben los órganos corporativos en el capítulo IV del Título I. A lo largo de quince artículos (artículos 5 a 19), se detalla la composición, competencias y régimen de funcionamiento de unos órganos diseñados según "*un marco de representación democrático*", tal y como afirma el preámbulo. Tales órganos se dividen en dos: la Asamblea General -definida como "*órgano soberano de formación y expresión de la voluntad de la Corporación*" (preámbulo y artículo 6.1)- y el Consejo Ejecutivo, éste último integrado por un Presidente, un Vicepresidente,

un Secretario, un Tesorero, un Interventor y dos Vocales. Debe hacerse notar que este modelo organizativo presenta importantes coincidencias con el que se establece para el Colegio de Registradores en el Capítulo IV del Título I de los Estatutos generales del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, aprobado por Real Decreto 483/1997, de 14 de abril, (en adelante, los "Estatutos del Colegio de Registradores").

Entiende sin embargo este Consejo de Estado que la atribución a la Corporación de unas funciones y una estructura típicamente colegiales, con aplicación supletoria de la legislación de Colegios Profesionales, supone una lectura inconstitucional del mandato de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, en relación con el artículo 36 de la Constitución Española.

La disposición de rango legal se limita a crear una "Corporación de Derecho Público", es decir, lo que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, puede caracterizarse como *"la genéricamente llamada Administración corporativa, es decir, de las «corporaciones no territoriales», «corporaciones sectoriales de base privada» o «entes públicos asociativos», entendiéndose por tales, en términos generales, a diversas agrupaciones sociales, creadas por voluntad de la ley en función de diversos intereses sociales, fundamentalmente profesionales, dotadas frecuentemente de personalidad jurídico-pública, y acompañadas, también frecuentemente, del deber de afiliarse a las mismas"* (STC 113/1994, de 14 de abril).

Como afirma el Tribunal Constitucional, los Colegios Profesionales *"constituyen una típica especie de Corporación"* (STC 89/1989, de 11 de mayo), si bien una corporación con rasgos especiales, pues el artículo 36 de la Constitución Española los ha dotado de una garantía institucional al disponer que *"La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos"*.

En palabras del Tribunal Constitucional, la especialidad de los Colegios Profesionales reside en que se dirigen *"no sólo a la consecuencia de*

*finés estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión -que constituye un servicio al común- se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, en principio, por otra parte, ya ha garantizado el Estado con la expedición del título habilitante".* Ello justifica -sigue diciendo el Tribunal Constitucional- "*que la C.E., en su art. 36, haya querido desgajar o separar a los Colegios Profesionales del régimen general asociativo y que dicho precepto -como antes se ha indicado- no prevea que su «creación y ejercicio sean libres», como lo hace al referirse a los sindicatos y a los partidos (arts. 7 y 6 C. E.) y que establezca, asimismo, la reserva legal"* (STC 89/1989, de 11 de mayo).

Esta garantía institucional que ampara a los Colegios Profesionales debe ser, por tanto, respetada por la norma proyectada. Los registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles se integran ya "*con carácter exclusivo y obligatorio*" en el Colegio de Registradores, según se establece en el artículo 2 de sus Estatutos, en concordancia con la legislación hipotecaria. En consecuencia, el Proyecto no puede entrar a regular aquellos aspectos y funciones que nuestro ordenamiento jurídico reserva al Colegio de Registradores, precisamente para "*garantizar que el ejercicio de la profesión se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio*".

Por todo ello, entiende el Consejo de Estado que el Proyecto debería definir expresamente la naturaleza de la Corporación como una entidad corporativa de gestión y, en consecuencia, eliminar la referencia a la aplicación supletoria de la legislación de Colegios Profesionales, suprimir las alusiones a las funciones de representación, disciplinarias o arbitrales de la Corporación y reducir el número de órganos corporativos, para convertirlos en meros órganos ejecutivos y de gestión del sistema informático del Registro Civil. A este respecto, y sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, deberá corregirse el contenido del preámbulo y de los artículos 1, 3 y 4; del Capítulo IV del Título I; del artículo 22 y del artículo 27 de los Estatutos. **Esta observación se formula con carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del**

**Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

**B) Objeto de la actividad de la Corporación.** La Corporación se crea para la contratación y gestión de *"los sistemas y aplicaciones informáticas en las Oficinas del Registro Civil"*. El mandato debe ser puesto en relación con las previsiones de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil (en adelante, la *"Nueva Ley del Registro Civil"*), que deroga la anterior Ley de 1957 para crear un Registro Civil de carácter electrónico y cuyo periodo de *vacatio legis* ha sido prorrogado por la disposición adicional decimonovena del Real Decreto-ley 8/2014, a cuyo tenor: *"La Ley 20/2011, de 21 de julio, en la parte que al día de la publicación de este Real Decreto-ley no hubiera entrado en vigor, lo hará el día 15 de julio de 2015."*

La Nueva Ley del Registro Civil crea un registro electrónico, que opera a través de un sistema informático y una base de datos única. Así, el artículo 3.2 dispone: *"El Registro Civil es electrónico. Los datos serán objeto de tratamiento automatizado y se integrarán en una base de datos única cuya estructura, organización y funcionamiento es competencia del Ministerio de Justicia conforme a la presente Ley y a sus normas de desarrollo"*. En el mismo sentido, el artículo 8 prevé que *"las Oficinas del Registro Civil se comunicarán entre sí por medios electrónicos"* y que las Administraciones y funcionarios públicos accederán a él *"por medios electrónicos"*; el artículo 36 prevé que *"en el Registro Civil todos los asientos se extenderán en soporte y formato electrónico"* (apartado 1) y que *"los asientos (...) deben archivararse después de su cierre en un registro electrónico de seguridad"* (apartado 3); y, en fin, el artículo 81 dispone que *"las certificaciones se expedirán por medios electrónicos"*.

A la vista de lo dispuesto en el mandato de la norma con rango de ley, existe una delimitación precisa del ámbito de actividad de la Corporación, que se circunscribe a la contratación y posterior gestión del sistema informático del nuevo Registro Civil electrónico. Así, la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 emplea de manera uniforme la expresión *"sistema informático"* (dos veces) o *"sistema informático único"* (una

vez) y distingue entre el sistema y su "aplicación", a la que se refiere en una ocasión como la *"aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil y su red de comunicaciones"*.

Sin embargo, en diversas ocasiones se advierte que el Proyecto amplía el ámbito de actividad de la Corporación, incluyendo referencias a la gestión de otros registros que no se mencionan en la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 y que, por ello, no se encuentran amparados por ninguna norma de rango legal. Así, el artículo 1, apartado cuarto de los Estatutos dispone que *"la Corporación ejercerá sus competencias sobre el sistema electrónico de gestión integrada del Registro Civil y Mercantil, así como sobre la gestión informática del Registro de la Propiedad o cualquier otro que la ley determine"*. En el mismo sentido, el artículo 2, al tratar de su composición, no la limita a los registradores mercantiles que estén a cargo del Registro Civil -como hace la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2012- sino que la extiende a *"los registradores de la propiedad a cuyo cargo se encuentre una oficina de registro que con arreglo a la ley deba llevarse en formato y soporte electrónico, en el momento en que por Orden del Ministro de Justicia así se determine y en la forma que reglamentariamente se establezca."* Por su parte, el artículo 3, al tratar de los fines de la Corporación menciona en el apartado 1, letra d), el de *"prestar los servicios y realizar las actividades de cualquier forma relacionadas con la gestión electrónica de los Registros"* y añade: *"a tal fin, se realizarán todas las actividades necesarias para la gestión integrada del sistema de llevanza electrónica de los Registros Civiles y Mercantiles, prestando, tanto a favor de los miembros de la Corporación, como de las Administraciones y demás usuarios de los sistemas registrales, todos los servicios derivados o relacionados con dicha gestión."* En la letra g) del mismo apartado primero, se menciona también como fin de la Corporación el de *"cooperar en la realización de cualesquiera actividades vinculadas con el sistema de gestión integrada electrónica del Registro, que los miembros de la corporación encomienden a ésta, para la mejor prestación del servicio público registral, civil y mercantil, incluido el suministro de publicidad telemática, el servicio de notificaciones registrales y la interconexión de registros."*

Esta misma ampliación del objeto de actividad de la Corporación se advierte en otras partes del Proyecto; así, en el preámbulo se dice que las nuevas competencias que se traspasan a la Corporación se refieren a *"todos los sistemas automatizados o electrónicos, informáticos y telemáticos, incluido el relativo a la expedición de publicidad formal a través de los Índices Generales Informatizados y los correspondientes Ficheros Localizadores de cada tipo de registro"* y la disposición adicional primera, que desarrolla este traspaso de competencias -del Ministerio de Justicia a la Corporación- se refiere a *"todos los sistemas automatizados o electrónicos, informáticos y telemáticos, utilizados por los Registradores que en cada momento estén integrados en la Corporación"*, añadiendo que *"a medida que la Corporación vaya asumiendo la gestión integral del sistema informático registral"* el Colegio de Registradores no podrá repercutir cuotas relativas a servicios no prestados. La disposición adicional segunda es más explícita, pues alude al *"sistema informático único"* y *"la aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil y de aquellos otros registros y servicios cuya organización y dirección es competencia de la Dirección General de los Registros y del Notariado y que por Orden del Ministro de Justicia se determinen"*.

Por otro lado, las expresiones que se emplean en la norma proyectada no se corresponden con las que contiene la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014. Si en ésta se hablaba de *"sistema informático"*, el Proyecto emplea la expresión *"sistema registral electrónico"* y alude en diversas ocasiones a la *"gestión electrónica de los registros"* (artículo 3.1, letra d), al *"sistema de gestión integrada electrónica del Registro"* (artículo 3.1, letra g), la *"interconexión de registros"* (artículo 3.1, letra g), los *"Índices Generales Informatizados"* y los *"Ficheros localizadores para cada tipo de registro"* (preámbulo y disposición adicional primera). También son frecuentes las remisiones genéricas a la *"legislación hipotecaria"* (artículos 1 y 29), la *"Ley Hipotecaria y su Reglamento"* (artículo 22) o la *"legislación registral"* (artículos 1 y 3).

El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia se hace eco de estas cuestiones [antecedente segundo, apartado j)], y sin embargo, la Memoria rechaza modificar *"la denominación ni el alcance de la*

*corporación" alegando que "en este momento ya se encuentra aprobada en el Congreso de los Diputados una enmienda a la Disposición adicional vigésima tercera del RDL 8/2014, de 4 de julio, incluyendo resto de registros y servicios competencia de la DGRN. Y se encuentran en curso enmiendas a la Ley del Registro Civil incluyendo Registros de la Propiedad y Mercantiles en el sistema registral electrónico."*

A la vista de todo lo anterior, ha de concluirse que el Proyecto se extralimita al pretender una ampliación del ámbito de actividad de la Corporación que no se encuentra amparada en la norma de rango legal que desarrolla. La disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014 es clara en cuanto que asigna a la Corporación la *"contratación que tenga por objeto la creación, mantenimiento, posterior gestión y seguridad del sistema informático único y de la aplicación de llevanza en formato electrónico del Registro Civil"* y en estos términos debería expresarse el Proyecto. La gestión integrada de los Registros no encuentra asidero alguno en el mandato contenido en la norma con rango de ley. Resulta por ello inadecuado que la norma proyectada presuponga posibles modificaciones de normas legales, que no han sido aprobadas por el legislador en la fecha en la que se emite el presente dictamen, y que, en consecuencia, ni forman parte del ordenamiento jurídico vigente, ni mucho menos pueden ser anticipadas por una norma de rango reglamentario.

Por todo ello, deberán corregirse en este sentido los contenidos del preámbulo, disposiciones adicionales primera y segunda, y artículos 1, 2, 3, 22 y 29 de los Estatutos. **Esta observación se formula con carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

**C) La posibilidad de gestión de la Corporación por el Colegio de Registradores.** Otra cuestión que merece un comentario especial es la relativa a las relaciones entre la Corporación y el Colegio de Registradores, cuestión que no queda clara a la vista de la regulación proyectada.

El preámbulo parte de la afirmación de que *"no existe necesidad de delimitación ni posibilidad de interferencia alguna con las funciones representativas y de prestación de servicios atribuidas, en el anterior sistema registral basado en el soporte papel, al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles"*, ya que *"la Corporación Pública, tendrá su ámbito de actuación en el desarrollo e implantación de un nuevo sistema registral de llevanza y formato electrónico, actualmente inexistente en España"*. Sin embargo, entiende el Consejo de Estado que, de la regulación proyectada, podrían surgir algunos supuestos de interferencia en la práctica entre ambas entidades corporativas. Además de lo ya dicho en la primera de las observaciones generales del presente dictamen, una cuestión que puede resultar problemática es la relativa al régimen económico. El preámbulo manifiesta que los registradores encargados del Registro Civil y Mercantil no estarán *"obligados a abonar al Colegio de Registradores cuotas o contraprestaciones por el coste de los servicios colegiales de los que no participen de modo efectivo, por ser prestados por la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico"*, extremo que pertenece al ámbito de autoorganización del referido Colegio Profesional y en el que la proyectada reglamentación no debería entrar. La disposición transitoria única y el artículo 23 se refieren a la posibilidad de que la Corporación convenga con el Colegio de Registradores una cesión ordinaria o extraordinaria de fondos, con toda la problemática que ello plantea.

Para evitar esas y otras dificultades que pudieran surgir en la práctica, parece al Consejo de Estado que una solución mucho más simple y a la que el Proyecto debiera dar mucha más relevancia y desarrollo es la que se enuncia, como mera posibilidad, en el apartado cuarto de su disposición adicional primera. Establece esta disposición que *"una vez la Corporación haya asumido y puesto en funcionamiento íntegramente la gestión del sistema informático registral y previa autorización de la Dirección General de los Registros y del Notariado, el Colegio de Registradores podrá asumir la íntegra gestión de la Corporación, la cual mantendrá en todo caso su estructura organizativa y finalidad, aunque los miembros del Consejo Ejecutivo, en tal caso, serán los vocales de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores que el Decano de dicho Colegio designe."*

El texto citado es oscuro y suscita varios interrogantes. Así, en primer lugar, debe llamarse la atención sobre el hecho de que una previsión tan importante como ésta no recibe atención ninguna en el preámbulo de la norma proyectada, siquiera para explicar la finalidad de la misma. Por otro lado, no quedan claros los trámites procedimentales que deben seguirse para que se produzca esta gestión de la Corporación por el Colegio. Así, por ejemplo, no se aclara de quién debe proceder la iniciativa, ni que sucedería en caso de desacuerdo o negativa del Colegio a asumir esta gestión.

Por ello, una asunción expresa de la gestión de la Corporación por el Colegio de Registradores solventaría muchos de los problemas sobre los que llama la atención el presente dictamen. Así, y tal y como habrá ulteriores ocasiones para comprobarlo, una solución de esta clase evitaría problemas relacionados con la naturaleza de la Corporación, la duplicidad de funciones y servicios corporativos, el régimen disciplinario de los registradores o, en fin, la gestión de los recursos económicos y el pago de cuotas.

En consecuencia, estima este Consejo que el proyectado Real Decreto debiera reconsiderar las previsiones que dedica al régimen de gestión de la nueva Corporación y valorar las evidentes ventajas que reportaría encomendar tal gestión al Colegio de Registradores.

**QUINTA. Observaciones al articulado.** Además de lo ya dicho en las observaciones generales, debe hacerse una serie de consideraciones al texto del Proyecto, que pueden agruparse en cuatro grupos:

- Preámbulo
- Parte dispositiva
- Estatutos

**A) Preámbulo**

En cuanto al texto del preámbulo, merece comentario el primero de los párrafos, que contiene la siguiente afirmación: *"en la reforma de la Ley 20/2011, de 22 de julio, de Registro Civil, efectuada por el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, sobre aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia, se creó una Corporación de Derecho Público en la que estarán integrados los registradores de la propiedad y mercantiles que en cada momento estén a cargo de los Registros Civiles y Mercantiles, a fin de costear y gestionar la implantación, mantenimiento, seguridad y evolución del sistema registral electrónico de Registro Civil."* En primer lugar, debe hacerse notar que la fecha de la Ley del Registro Civil está equivocada, pues es la Ley 20/2011, de 21 de julio. En segundo lugar, la primera de las manifestaciones no es exacta, ya que el Real Decreto-ley 8/2014 no modifica la Ley del Registro Civil, sino que se limita a retrasar el plazo de su entrada en vigor -en la disposición adicional decimonovena, como ya se ha señalado- y a anunciar una futura modificación legislativa -en la disposición adicional vigesimosegunda, que dispone que *"el Gobierno promoverá, en el plazo más breve posible, las modificaciones de la Ley 20/2011, de 21 de julio, necesarias para su adecuación a la llevanza del Registro Civil por los Registradores de la Propiedad y Mercantiles que en cada momento tengan a su cargo las oficinas del Registro Mercantil."* En tercer lugar, debe hacerse notar que es necesario que la expresión *"Real Decreto-ley"* figure con guión en las distintas ocasiones en que figura a lo largo del Proyecto.

El tercer párrafo señala que *"Dicha Corporación deberá ejecutar las previsiones recogidas en la Ley 20/2011, de 22 de julio, que estructura el nuevo Registro Civil sobre una base de datos única y accesible electrónicamente, a partir del folio y código personal, mediante el uso de un sistema electrónico único, el cual ha de ser financiado íntegramente por los registradores de la propiedad y mercantiles que en cada momento estén a cargo de los Registros Civiles y Mercantiles. El cumplimiento de estos objetivos ha exigido la creación de una Corporación Pública basada en los principios de colaboración interadministrativa, representatividad, eficacia y transparencia en el cumplimiento de sus fines, orientada a la permanente innovación tecnológica del sistema electrónico, con observancia en todo caso de las más exigentes medidas de seguridad"* En cuanto al primer inciso, su redacción es susceptible

de ser mejorada, pues además de lo ya dicho a propósito de la fecha de la Ley del Registro Civil, sería conveniente precisar que la Corporación no tiene por objeto ejecutar las previsiones de la Ley del Registro Civil -tarea que ahora se encomienda a los registradores- sino contratar y gestionar el sistema informático del Registro.

El sexto párrafo afirma que *"la Corporación se integra en un escenario en el que resulta necesario acometer un gran esfuerzo financiero, que requiere una optimización de costes, los cuales habrán de ser reducidos mediante una gestión tecnológica eficiente y escalable en su caso al resto de registros jurídicos y servicios dependientes de la Dirección General de los Registros y del Notariado, junto con un diseño más coherente del mapa de oficinas registrales, para lograr un incremento de las economías organizativas de gestión y de escala, asociadas a dichos procesos tecnológicos y de reestructuración. En este sentido y para lograr un ajuste permanente de los costes, los Estatutos de la Corporación implementan un sistema de pago por servicios efectivamente prestados, sujeto a un principio de proporcionalidad en función del uso efectivo del sistema en cada oficina registral, apoyado en la mínima infraestructura administrativa necesaria para la eficiente gestión del sistema registral electrónico."* Entiende el Consejo de Estado que este párrafo debería suprimirse, o al menos reformularse, por cuanto las afirmaciones que en él se contienen exceden del ámbito propio de la norma reglamentaria proyectada, de modo que se anticipan cuestiones que no están previstas en la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, como la extensión del sistema informático a otros registros o el rediseño del mapa de oficinas registrales.

El párrafo noveno del preámbulo afirma lo siguiente: *"la entrada en funcionamiento del nuevo modelo de Registro Civil requiere establecer la necesaria dependencia de los funcionarios públicos Encargados del Registro Civil respecto del Ministerio de Justicia, siendo el marco regulatorio de las Corporaciones Públicas especialmente idóneo al objeto de asegurar el control de la Administración, a quien corresponde verificar que el servicio público registral se presta de forma eficiente y permanente en beneficio del interés general"*. En la medida en que la Corporación ha sido ya creada por la

disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, el Proyecto no debe entrar en las razones que han justificado la opción por un ente corporativo para la gestión del sistema informático del Registro Civil, que la norma proyectada no crea, sino que se limita a regular cumpliendo con el mandato de la citada disposición adicional vigesimotercera.

El párrafo siguiente merece también comentario, en cuanto a su primer inciso. Se afirma en él que *"La Corporación Pública ha sido creada por la ley y no por la voluntad de los funcionarios que han de integrarse por mandato legal en la misma, dado el carácter esencial del Registro Civil como servicio público, lo que, junto con la brevedad de los plazos fijados legalmente para la implantación del nuevo modelo de Registro Civil, justifica que por razones de eficiencia sus órganos de gestión provisional sean nombrados por Orden del Ministro de Justicia con el encargo de poner en marcha y dirigir todo el proceso formativo de la Corporación hasta tanto se constituyan los órganos de gobierno definitivos, siéndole atribuidas todas las facultades necesarias para la adopción válida de todos aquellos acuerdos que sean precisos para la puesta en funcionamiento del sistema electrónico y sus desarrollos en los plazos previstos en el Real Decreto ley 8/2014, de 4 de julio."* En primer lugar, sería conveniente aclarar que la Corporación Pública ha sido creada por el Real Decreto-ley 8/2014, para evitar así confusiones con la referencia a *"la brevedad de los plazos fijados legalmente para la implantación del nuevo modelo de Registro Civil"* que hace referencia tanto al Real Decreto-ley 8/2014 (plazos para la contratación del sistema informático) como a la Ley del Registro Civil (plazo de entrada en vigor de la Ley y, por tanto, del nuevo Registro electrónico). En segundo lugar, se advierte que se señalan dos argumentos para justificar la regulación del nombramiento de los órganos de gobierno provisionales por Orden del Ministro de Justicia, a saber: la creación de la Corporación por Real Decreto-ley y no por voluntad de los funcionarios y la brevedad de los plazos establecidos legalmente. Por cuanto -se insiste una vez más- la Corporación debe limitarse a ser una entidad de gestión, se sugiere eliminar el primero de los argumentos y limitar la justificación a la brevedad de los plazos legales.

## **B) Parte dispositiva.**

Con respecto a la disposición adicional primera, además de lo ya dicho en las observaciones generales, merece un comentario especial su apartado tercero, que dispone que *"a estos efectos, a requerimiento de la Corporación, el Colegio de Registradores deberá proceder en el plazo de quince días naturales a la entrega a la misma de todas las bases de datos, aplicaciones y sistemas automatizados que permitan el tratamiento y gestión de dichos datos"*. En cuanto que, como ha quedado expuesto, la Corporación se encargará de contratar -de "externalizar", según la expresión que emplea el preámbulo- la instalación y puesta en funcionamiento de un nuevo sistema informático encargado del tratamiento de los datos del Registro Civil, no se alcanza a comprender qué tipo de *"bases de datos, aplicaciones y sistemas automatizados"* puede transferir el Colegio de Registradores.

En cuanto a la disposición adicional segunda -citada también en las observaciones generales- se refiere a la contratación del sistema informático y dispone que *"la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico suscribirá un convenio con la empresa pública Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, en el ámbito material y funcional de la creación, mantenimiento, posterior gestión y seguridad del sistema informático único (...) con el objeto, sin coste añadido para la Corporación, de hacer posible la realización de las citadas tareas en la forma establecida en las encomiendas de gestión de fecha 4 de agosto de 2014 de la Dirección General de Registros y del Notariado a Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España."* Debe observarse, en primer lugar, que sería más correcto incluir la denominación completa de la empresa pública, tal y como aparece en la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, es decir, *"Ingeniería de Sistemas para la defensa de España, S.A."* En segundo lugar, se advierte que la disposición lleva por rúbrica *"Convenio para la gestión, monitorización y auditoría de seguridad de la plataforma electrónica"* y, sin embargo, su texto menciona sólo la *"gestión"* e incluye una referencia a la *"seguridad"*, pero sin aludir a la monitorización y auditoría.

En cuanto a la disposición adicional tercera, se refiere a la formalización del contrato y establece que *"Dado que, según resulta de la*

*disposición adicional vigésimo tercera del R.D.- ley 8/2014, la empresa pública "Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España" ha realizado, por encomienda de la Dirección General de los Registros y del Notariado, la redacción del pliego de condiciones para la licitación de la plataforma y programas informáticos cuya gestión es competencia de la Corporación Pública creada en la misma disposición fijando las condiciones técnicas, precio de la licitación y propiedad de lo licitado, y que los miembros del Consejo Ejecutivo Provisional de dicha Corporación, aún no nombrados, tienen la obligación legal de firmar el correspondiente contrato junto con la adjudicataria en virtud de lo dispuesto en el citado R.D.-ley 8/2014 y en el presente Real Decreto, y no han intervenido en ninguna fase del proyecto, cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la contratación y firma del contrato, será únicamente de los referidos órganos." El texto merece varios comentarios. En primer lugar, en cuanto a su contenido, el Proyecto se enfrenta en este punto a una norma rigurosamente excepcional, como es el Real Decreto-ley 8/2014, que prevé que una entidad (la empresa pública Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A.) será la encargada de la preparación de los pliegos, selección de contratistas y adjudicación de un contrato cuya formalización, firma y pago de su precio corresponderá, sin embargo, a otra distinta entidad (la proyectada nueva Corporación. En tales circunstancias, es claro que la responsabilidad de cada una de estas entidades se refiera a las actividades que haya efectivamente desarrollado. Precisamente por ello, y para desenvolverse dentro del ámbito propio de una disposición reglamentaria de desarrollo, se sugiere que la norma proyectada evite declaraciones gramaticales en negativo y se exprese, por el contrario, en términos positivos, determinando las causas por las que sí responderán los miembros del Consejo Ejecutivo Provisional. Así, resultaría más adecuado decir que los miembros del Consejo Ejecutivo Provisional serán responsables, en los términos de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014, de la formalización del contrato y de todas las actuaciones que tengan lugar con posterioridad a dicha formalización.*

Por lo demás, sería también conveniente eliminar del texto las justificaciones que se dan para evidenciar la falta de participación del órgano provisional en la tramitación del expediente, que por lo demás ya figuran en el

Real Decreto-ley y no necesitan reiterarse. Por último, desde una perspectiva formal, se advierte de la necesidad de citar correctamente la expresión "*Real Decreto-ley*" -no "*R.D.-ley*"-, de expresar que la firma del contrato tiene lugar "*con la adjudicataria*" y no "*junto con la adjudicataria*" y de suprimir las mayúsculas en la referencia a "*el presente Real Decreto*" (de conformidad con las reglas sobre uso de mayúsculas de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005).

La disposición transitoria única se refiere a la puesta en funcionamiento de la Corporación y detalla las funciones y facultades del Consejo Ejecutivo Provisional. La disposición merece algunos comentarios, a efectos de contenido, sistemáticos y ortográficos. En cuanto al contenido, se sugiere eliminar la letra c), que entre las competencias del órgano provisional menciona la de "*recibir, y en su caso recabar, del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles Bienes Muebles de España, toda la documentación correspondiente para el cumplimiento de las competencias a que se refiere la Disposición Adicional primera de este Real Decreto.*" En cuanto, como ya se ha indicado en el comentario a la disposición adicional primera, el Colegio de Registradores nada tiene que ver con la base informática del Registro Civil, esta previsión carecería de sentido. Desde una perspectiva sistemática, resultaría conveniente unificar en esta disposición toda la regulación sobre el régimen de órganos provisionales y de contratación del sistema informático, que ahora se encuentra dispersa en dos disposiciones adicionales y una transitoria. Así se evitarían duplicidades que pueden dificultar la comprensión de la norma y se aligeraría y simplificaría la regulación del régimen transitorio de contratación del sistema. Finalmente, desde una perspectiva ortográfica, se advierte de la necesidad de acentuar las palabras "*ésta*" (en el apartado primero que dice "*en tanto se constituya el Consejo Ejecutivo Definitivo de la Corporación, esta se regirá por un Consejo Ejecutivo Provisional*") y "*determinará*" (en el apartado cuarto, que señala que "*la cobertura de los gastos necesarios para su creación y gestión, se determinara en función de la población*").

### **C) Los Estatutos.**

El artículo 1 trata de la naturaleza, ámbito y competencia de la Corporación. En su apartado primero dispone que *"la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, administrando a tal fin su propio patrimonio separado. Tiene competencia sobre sus miembros en todo el territorio nacional, la cual será ejercida directamente por su Consejo Ejecutivo."* Con respecto al último inciso, resulta confusa la referencia al Consejo Ejecutivo, pues al aludir sólo a uno de los órganos corporativos, omitiendo toda mención a la Asamblea General, podría deducirse que ésta bien no tiene competencia sobre los miembros de la Corporación en todo el territorio -lo que resulta dudoso, al ser definida como el "órgano soberano"- o bien no la ejerce directamente -lo que tampoco es admisible a la vista de que el artículo 4.2 enumera como obligación de sus miembros la de *"cumplir las decisiones de los órganos de la Corporación adoptados en el ámbito de sus respectivas competencias"*.

El artículo 3 detalla los fines y funciones de la Corporación. Además de lo ya dicho en las observaciones generales, debe llamarse la atención sobre lo dispuesto en el apartado segundo, letra b), que atribuye a la Corporación la competencia para *"ejercer en los términos previstos en la legislación registral la facultad inspectora y disciplinaria en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Ministerio de Justicia."* Este precepto debe ser puesto en relación artículo 22, que lleva por rúbrica *"Responsabilidad disciplinaria de los registradores"*, dispone que *"en cuanto a la responsabilidad disciplinaria de los registradores, se aplicará lo dispuesto en la Ley Hipotecaria y en su Reglamento, así como en los presentes Estatutos y sus desarrollos, ejercitando la Corporación en el marco de sus competencias las funciones allí reconocidas al Colegio de Registradores."*

El régimen disciplinario de los Registradores tiene su regulación en los artículos 313 a 318 de la Ley Hipotecaria, norma de rango legal que regula la clasificación de las infracciones (artículo 313) y de las sanciones (artículo 314); la competencia para imponer sanciones (artículo 315); la prescripción de las sanciones y la concurrencia del procedimiento disciplinario con el proceso penal (artículo 316) o, en fin, las cuestiones de procedimiento

(artículos 317 a 318). En particular, a los efectos que ahora interesan, debe citarse el artículo 315 de la Ley Hipotecaria, que en sus dos primeros incisos dispone lo siguiente:

*"Son órganos competentes en la imposición de la sanción, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a través de la Junta de Gobierno o de las Juntas Territoriales o Autonómicas, la Dirección General de los Registros y del Notariado y el Ministro de Justicia.*

*El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a través de la Junta de Gobierno o de las Juntas Territoriales y Autonómicas, podrá imponer las sanciones de apercibimiento y multa en los tramos menor y medio."*

Es, por tanto, una norma de rango legal la que establece la competencia del Colegio de Registradores en materia disciplinaria, lo que resulta además coherente con su naturaleza de Colegio Profesional. Pretender una modificación de esta regla competencial a través del real decreto proyectado, especialmente cuando se trata de una materia como la disciplinaria, donde deben extremarse las garantías de legalidad, resulta contrario a la ley y, por ello, deberían suprimirse todas las referencias al régimen disciplinario de los artículos 3.2.b), y 22, así como en el artículo 13, apartados 3 y 5 (que atribuyen al Consejo Ejecutivo funciones disciplinarias y sancionadoras) y 17 (que asigna al Secretario del Consejo la función de tramitar expedientes disciplinarios). **Esta observación se formula con carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Con respecto a los órganos de la Corporación, se da por reproducido lo ya observado en las consideraciones generales del presente dictamen. Ello no obstante, deben hacerse algunas previsiones adicionales.

Así, en cuanto a la Asamblea General, el artículo 8 señala que podrá adoptar *"acuerdos sobre los temas incluidos en el Orden del Día, pudiendo proponer la modificación de los presentes Estatutos y la de*

*cualesquiera normas que afecten al sistema registral electrónico.*" El artículo regula a continuación el procedimiento de aprobación de la iniciativa de reforma, así como la elevación de la propuesta al Ministerio de Justicia *"para su revisión, impulso y aprobación cuando proceda"*. En su artículo cuarto, dispone que la Asamblea, *"a propuesta del Presidente del Consejo Ejecutivo y por acuerdo de la mayoría absoluta de los votos de los delegados provinciales, podrán dictarse reglamentos generales o especiales para el desarrollo de los presentes Estatutos."* A este respecto, el Consejo de Estado entiende que el Proyecto debería especificar que los acuerdos y reglamentos -generales o especiales- que puede adoptar la Asamblea General están limitados a la esfera de la gestión y régimen económico del sistema informático del Registro Civil, evitando formulaciones amplias que puedan dar lugar a confusión acerca de la extensión de sus competencias hacia ámbitos que excedan del mandato de la disposición adicional vigesimotercera del Real Decreto-ley 8/2014. **Esta observación se formula con carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

En el artículo 12, al tratar de la elección, renovación y sustitución de los cargos del Consejo Ejecutivo, el apartado segundo dispone que *"los cargos del Consejo Ejecutivo tendrán una duración de seis años, excepto los del Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocal primero resultantes de la primera elección, los cuales serán renovados en el plazo de tres años"*. Debe entenderse que el precepto se refiere al Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocal primero que resulten elegidos en la primera elección posterior a la disolución del Consejo Ejecutivo Provisional, pero, de ser así, la regla especial que se establece resulta más propia de una disposición transitoria que del artículo que establece la reglamentación general sobre la duración de los cargos del Consejo Ejecutivo.

En el artículo 16 se menciona como competencia del Vicepresidente la de *"resolver lo procedente en relación con los escritos de queja de los particulares o de la Administración por las actuaciones de los miembros de la Corporación que no den lugar a la apertura de expediente disciplinario, así como a propósito de las consultas de particulares, Organismos*

*e Instituciones.*" Además de lo ya dicho a propósito del régimen disciplinario, el precepto alude a los escritos de queja de los particulares o de la Administración sin que, a lo largo del texto del Proyecto, se vuelva a mencionar la posibilidad de planteamiento de tales escritos. El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia alude a esta cuestión [antecedente segundo, letra j)], que sin embargo no recibe respuesta en la Memoria ni se modifica posteriormente en el texto del Proyecto. En la medida en que la Nueva Ley del Registro Civil no alude a la posibilidad de plantear escritos de queja, sino que desarrolla un régimen específico de recursos contra las actuaciones de los Encargados del Registro en su Título VIII, entiende el Consejo de Estado que esta referencia al tratamiento de los escritos de queja debería suprimirse, para evitar confusiones con dicho régimen de recursos.

Las mismas consideraciones anteriores pueden extenderse al artículo 17, letra c), que contempla como competencia propia del Secretario del Consejo Ejecutivo la de "*dar cuenta y tramitar todas las reclamaciones y quejas interpuestas ante la Corporación que deban dar lugar a la incoación del oportuno procedimiento, así como las de naturaleza disciplinaria o reclamaciones de responsabilidad civil que sean competencia del Consejo Ejecutivo*"; o respecto del artículo 19, que asigna al Interventor la función de "*informar, tramitar y proponer al Consejo Ejecutivo la resolución de recursos y quejas contra la Corporación o su Consejo Ejecutivo*". Debe además hacerse notar que, de la combinación de los dos artículos, no resulta claro si la regulación de la tramitación de las quejas corresponde al Secretario del Consejo o al Interventor.

Los artículos 20 a 27 merecen una consideración sistemática. Se agrupan dentro del Título II, que lleva por rúbrica "*Del régimen de la Corporación*" y que se estructura en un Capítulo I, relativo a las "*Aportaciones económicas*" (artículos 20 y 21), un Capítulo II, sobre la "*Responsabilidad disciplinaria de los registradores*", (artículo 22), un Capítulo III, "*Del régimen económico*" (artículos 23 a 26) y un Capítulo IV "*De la falta de candidaturas*" (artículo 27). Por un lado, como ya se ha dicho, el Capítulo II relativo al régimen disciplinario, debería suprimirse. Por otro, sería más adecuado que el contenido del Capítulo IV, relativo a la falta de candidaturas, se insertara dentro de la

regulación de los órganos corporativos (Capítulo IV del Título I), donde se regulan las candidaturas a los cargos del Consejo Ejecutivo y de delegado provincial. Quedarían, por ello, dos capítulos relativos, respectivamente, a las aportaciones económicas y al régimen económico, que bien podrían fusionarse en un mismo Título, puesto que las aportaciones económicas son uno más de los recursos de la Corporación que enumera el artículo 23. En consecuencia, se sugiere reconsiderar la estructura del Título II, que podría llevar por rúbrica "*Del régimen económico*" y estructurarse en dos capítulos relativos, respectivamente, a los recursos económicos de la Corporación y al régimen de contabilidad, auditoría, presupuestos y memoria económica.

El artículo 20 establece las normas generales sobre las aportaciones económicas de los registradores. El apartado primero señala que "*la cobertura de los gastos necesarios para la contratación del sistema informático único y su posterior gestión, mantenimiento, conservación y actualización, se llevara a efecto, de acuerdo con la Disposición adicional vigésimo tercera del Real Decreto Ley 8/2014, mediante las aportaciones económicas que para el pago de dichos servicios realizarán los miembros de la Corporación con arreglo a lo dispuesto en los presentes Estatutos, en proporción al número de operaciones registrales realizadas por cada uno de ellos, La presente regla general no se aplicara excepcionalmente durante el periodo transitorio conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria única del presente Real Decreto*". Por lo que respecta al último inciso, se sugiere eliminar de este artículo la referencia a un régimen transitorio que es más bien propio de la disposición transitoria única.

El apartado segundo de este artículo 20 dispone que "*la determinación del importe de las aportaciones para pago de servicios a realizar por los miembros de la Corporación se efectuará atendiendo al número de operaciones registrales realizadas en cada oficina, a cuyo efecto se entenderá por operación registral cualquier asiento electrónico principal con independencia del tipo de registro de que se trate, distribuyéndose dicha cantidad entre los registradores que la integren. El importe individual de la aportación, así como el procedimiento de cálculo, será comunicado por el Secretario a cada registrador tras la aprobación del Presupuesto*". Esta regulación debe ser puesta en

conexión con la de los artículos 23 y 26, para hacer dos observaciones. En primer lugar, aunque se deduce de la regulación proyectada que es en el presupuesto donde se determina el importe de las aportaciones mensuales, sería conveniente enfatizar más esta afirmación, de forma que se diga expresa y claramente en los artículos 20, 23 y 26, y, sobre todo, aclarar si esta determinación se hace partiendo de una cantidad igual para todos los registradores, multiplicada por el número de operaciones registrales (como parece deducirse del artículo 20.2) o si, por el contrario, el presupuesto fija una cantidad global distinta para cada registrador (como parece deducirse del artículo 23.b): *"las aportaciones (...) que satisfarán en la cuantía que se determine, para cada usuario, en función del presupuesto anual"*). En segundo lugar, dada la importancia de estas aportaciones que deben efectuar los registradores, se sugiere que el Proyecto no se limite a disponer la comunicación por el Secretario a cada registrador, sino que se prevea alguna forma de publicidad generalizada.

El apartado tercero del artículo 20 señala que *"la determinación del importe de las aportaciones que deban realizar los miembros que se incorporen por primera vez a la Corporación para compensar los costes ya realizados para la puesta en funcionamiento del sistema informático único, se basará en los principios de igualdad y proporcionalidad."* Al igual que en el comentario anterior, el texto de este apartado tercero debería indicar si es en el presupuesto donde debe hacerse la determinación de este importe inicial, así como prever una forma de publicidad general de tal determinación.

El artículo 23 detalla los recursos económicos con los que contará la Corporación. De él debería eliminarse la referencia al *"importe de las sanciones"* y precisarse que *"las cesiones, ordinarias y extraordinarias, de fondos que haga a la Corporación el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España"* lo serán, en su caso, en atención a lo que puedan convenir ambas entidades corporativas.

El artículo 29, que regula el régimen de recursos contra los actos de la corporación, merece un comentario especial. En concreto, su apartado tercero señala que *"Los acuerdos o resoluciones de la Dirección General de los*

*Registros y del Notariado en materia corporativa serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se exceptúan los casos en los que los actos recurridos deriven de funciones delegadas del Ministerio de Justicia, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.*" Este apartado debería eliminarse, por cuanto sus previsiones no guardan relación con el ámbito específico de actuación de la Corporación que -se insiste una vez más- se limita a la gestión del sistema informático del Registro Civil. **Esta observación se formula con carácter esencial a los efectos de lo previsto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Por último, los artículos 30 y 31 regulan el servicio de responsabilidad civil. Su redacción es confusa y suscita varios interrogantes. Así, no queda claro cuál es el ámbito de cobertura, que el artículo 30 circunscribe al "*riesgo derivado de la responsabilidad civil en que puedan incurrir los registradores integrados en la misma, como consecuencia de siniestros provocados por el funcionamiento independiente de la plataforma electrónica y los sistemas automatizados propios del servicio registral. Igualmente la cobertura del riesgo se extenderá a la actuación de todos los órganos de la Corporación, incluidos los miembros del Consejo Ejecutivo Provisional, y del personal contratado para su servicio*", excluyendo en cambio "*los siniestros que sean consecuencia exclusiva de la prestación de servicios profesionales de los registradores Encargados de los Registros Civiles y Mercantiles que se desarrollen al margen, por completo, de cualquier intervención de sistemas o procesos electrónicos.*" Con ello, no queda claro si ese servicio se dirige a las actividades registrales de los Registradores integrados en la nueva Corporación o a las actuaciones de esta última.

Por otro lado, el artículo 31 prevé la tramitación de un expediente por el Secretario del Consejo Ejecutivo en caso de reclamación de responsabilidad civil y concluye diciendo "*Si el Consejo Ejecutivo resolviere que la actuación del Registrador no debiera dar lugar a la responsabilidad civil y, no obstante, el reclamante demandare judicialmente a aquel, los gastos de su defensa procesal, caso de no estar incluidos en la cobertura de la póliza que en su caso se hubiera contratado, serán a cargo de la Corporación Pública para el*

*desarrollo del sistema registral electrónico. El Consejo Ejecutivo fijará las normas complementarias para el funcionamiento del Servicio de responsabilidad civil". Con ello, aumenta la confusión acerca de cuál es el exacto régimen aplicable a la cobertura de las eventuales responsabilidades que se imputen a los Registradores incluidos en la nueva Corporación.*

Reiterando lo ya dicho en la tercera de las observaciones generales del presente dictamen, entiende el Consejo de Estado que la regulación proyectada ganaría en claridad y precisión si la cobertura de la responsabilidad civil fuera la propia del Colegio de Registradores, y se residenciara en el ámbito de la gestión de la Corporación por el Colegio.

**SEXTA.** Recapitulando lo que se ha venido desarrollando a lo largo de la presente consulta, entiende este Consejo que el proyecto de Real Decreto sometido a su consideración requiere ser reconsiderado en lo que se refiere a sus grandes orientaciones (naturaleza jurídica, ámbito de actuación y régimen de gestión de la nueva Corporación), de acuerdo con lo que se indicó en la cuarta consideración de la presente consulta, además de revisado en los distintos aspectos concretos recogidos en su quinta consideración.

El objetivo último de todas esas consideraciones contenidas en el presente dictamen es que la nueva Corporación se circunscriba al sentido con que ha sido creada y prevista por el Real Decreto-Ley 8/2014, es decir, al de una entidad de gestión circunscrita a un nuevo soporte informático de nuestro Registro Civil, evitando que su ámbito de actuación se extienda a cuestiones ajenas que requerirán de una previa consideración por el legislador. Esa contención de la proyectada reglamentación también debe alcanzar a la naturaleza y al régimen de gestión de la nueva entidad, en los términos que han sido anteriormente indicados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez reexaminado teniendo en cuenta las observaciones esenciales contenidas en los apartados cuarto [letras A) y B)] y quinto [en relación con los artículos 3.2.b), 8, 13.3 y 5, 17, 22 y 29] del cuerpo del presente dictamen y considerando las restantes observaciones en él formuladas, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Corporación Pública para el desarrollo del sistema registral electrónico.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 25 de septiembre de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE JUSTICIA.

