

COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL RÉGIMEN DEL RECURSO FRENTE A LA CALIFICACIÓN NEGATIVA DE LOS REGISTRADORES. ALGUNAS REFLEXIONES TRAS LA STC 4/2014, DE 14 DE ENERO

CARMEN PÉREZ DE ONTIVEROS BAQUERO
Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Recepción: 26/06/2014
Aceptación después de revisión: 24/07/2014
Publicación: 06/11/2014

I. INTRODUCCIÓN. II. DE LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA A LA LEY CATALANA 5/2009, DE RECURSOS CONTRA LAS CALIFICACIONES DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE CATALUÑA. III. EL PROBLEMA COMPETENCIAL RELATIVO AL RÉGIMEN DEL RECURSO GUBERNATIVO. IV. EL CARÁCTER VINCULANTE DE LAS CONSULTAS ELEVADAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHO Y ENTIDADES JURÍDICAS.

RESUMEN

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional español 4/2016, de 16 de enero, se pronuncia sobre algunas cuestiones directamente relacionadas con la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña relativa al régimen del recurso frente a la calificación negativa de títulos o cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deban acceder a un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña. Adoptando como punto de partida la citada resolución, en el presente estudio se efectúan una serie de reflexiones en torno a la asunción de competencias por la Comunidad de Cataluña para legislar sobre esta materia y en relación al título competencial en el que ha pretendido encontrar apoyo. De la misma forma, se analiza la vinculación que puede existir entre la reglamentación de este recurso y la competencia exclusiva del Estado sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» *ex* art. 148.1.8 de la CE.

PALABRAS CLAVE: Comunidades Autónomas; recursos frente a la calificación negativa de los registradores; ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

ABSTRACT

The Ruling of the Spanish Constitutional Court plenary session 4/2016, of 16 January, decide on some issues directly related to the competence held by the Autonomous community of Catalonia concerning the rules of the appeal against the negative rating of securities or specific clauses on Catalan law, which require access to a property, Commercial or Personal Property registry in Catalonia. Taking as its starting point said resolution, a series of reflections are made in the present study about the assumption of powers by the Community of Catalonia to legislate on this matter as well as on the subject of the competence in which it has sought to find support. Likewise, the relationship that may exist between the regulation of this appeal and the exclusive jurisdiction of the state over the «management of records and public documents» (*ex art 148.1.8 EC*) is analysed.

KEY WORDS: Autonomous Communities; appeals to oppose the negative qualification of the registrars; management of records and public documents (*art. 149.1.8 EC*).

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro Tribunal Constitucional, en la Sentencia del Pleno 4/2014, de 16 de enero, se ha pronunciado nuevamente sobre una materia ciertamente compleja y directamente relacionada con la competencia exclusiva que el art. 149.1.8 de nuestra Constitución atribuye al Estado sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos». La Sentencia a la que me refiero se dicta en la resolución del recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra los arts. 3.4 y 7.2 y, por conexión, contra los arts. 1 y 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña.

El vicio de inconstitucionalidad denunciado recaía, en primer lugar, en el art. 3.4 de la Ley catalana 5/2009, de 28 de abril, norma en la que se establecía una singular acumulación de recursos gubernativos dirigidos frente a la calificación negativa de los registradores por el solo hecho de que cualquiera de ellos se fundara en normas de Derecho catalán o en su infracción. Acumulación que se practicaba a favor de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, que habría de resolverlos aun cuando en alguno de ellos no se alegara la infracción del Derecho catalán. En segundo lugar, la inconstitucionalidad se

predicaba del art. 7.2 de la misma norma, en el que se declaraba el carácter vinculante para todos los notarios, registradores de la propiedad y mercantiles de las respuestas a las consultas formuladas a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas por los Colegios de Notarios de Cataluña o por el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles respecto de actos o negocios relativos al Derecho catalán. Finalmente, se solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1 y 3.3 de la norma, por conexión con el art. 3.4, al atribuir a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat la competencia para conocer de los recursos gubernativos fundados de forma exclusiva o «*junto con otros motivos*» en normas de Derecho catalán.

Planteada con carácter previo, tanto por el letrado del Parlamento de Cataluña como por el del Gobierno de la Generalitat, la cuestión relativa al alcance del recurso de inconstitucionalidad formulado, el TC se pronuncia sobre esta cuestión, entendiendo que, conforme a lo alegado por estas partes, y dado que en el acuerdo de fecha 29 de julio de 2009 suscrito por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, con la finalidad de dar inicio al procedimiento conciliatorio previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no se discutió la inconstitucionalidad de los arts. 1 y 3.3 de estos preceptos, el reproche de inconstitucionalidad formulado frente a los mismos debería considerarse extemporáneo.

Aun cuando el ámbito al que se circunscribe el recurso de inconstitucionalidad resuelto versa única y exclusivamente sobre los arts. 3.4 y 7.2 de la citada Ley 4/2009, de 28 de abril, de Cataluña, las cuestiones que se suscitan al hilo de su resolución trascienden a lo que constituye su núcleo esencial. Esta realidad puede apreciarse no solo desde el estudio de los argumentos expuestos por quienes defienden las posiciones enfrentadas (abogado del Estado, letrado del Parlamento de Cataluña y representante de la Generalitat de Cataluña), sino desde la posición que adopta el propio Tribunal Constitucional para fundamentar un fallo en el que, como veremos, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de parte del art. 3.4 de la Ley catalana 5/2009, desestimándose en todo lo demás.

Como expresamente determina el TC, el objeto del recurso de inconstitucionalidad resuelto no versaba sobre si Cataluña ostentaba o no competencia en materia del régimen de los recursos sobre la calificación de los títulos o las cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deben tener acceso a un Registro de la Propiedad, Mercantil

o de Bienes Muebles, cuestión sobre la que este Alto Tribunal sostiene que es pacífica la asunción competencial autonómica *ex art.* 147.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por ello, al no constituir esta cuestión competencial el eje del debate constitucional, la solución adoptada por el TC se circunscribe única y exclusivamente a determinar si la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha excedido en el ejercicio de la competencia que le confiere el citado art. 147.2 de su Estatuto de Autonomía, cuestión a la que el Tribunal responde en sentido positivo en relación a lo preceptuado en el art. 3.4 de la Ley 5/2009.

Sin embargo, y pese a lo expuesto por el TC en esta Sentencia, el hecho de que no se haya suscitado conflicto constitucional alguno en relación a la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de recursos sobre la calificación de los títulos o cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deben tener acceso a un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña no debería comportar en todo caso que nos encontremos ante una cuestión pacífica. Como tendremos ocasión de apreciar, el art. 147.2 del vigente Estatuto catalán y la Ley 5/2009, de 8 de abril, dictada en su desarrollo, son el resultado final de un proceso que si bien en su origen quiso encontrar su justificación en la asunción por aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio rigieran, a la entrada en vigor de la Constitución, Derechos civiles especiales o forales de competencias para su «*conservación, modificación y desarrollo*», ha alcanzado un resultado final que podría haber excedido a los fines precitados. Por otro lado, la inexistencia de este debate en el seno del Tribunal Constitucional no justifica que no deba ahondarse en el mismo, habida cuenta de los títulos competenciales en los que pretende ubicarse y los problemas colaterales que esta asunción competencial podría, en su caso, generar, y de los que bien pueden ser una muestra los que se plantean en el recurso resuelto por la STC 4/2014, de 16 de enero, que he tomado como referencia.

Por ello, la STC 4/2014, de 16 de enero, y el debate que de ella se observa podrían ser el motivo que justifique algunas de las reflexiones que pretendo transmitir en estas páginas. En ellas se adopta como punto de partida la consideración de que los problemas que se presentan no surgen tanto de determinar si es o no pacífica esta asunción competencial, sino si la inexistencia de conflictividad resulta o no adecuada. Reflexiones que se circunscriben básicamente a la cuestión de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para legislar sobre el régimen del recurso gubernativo, al hilo de la impugnación ante el TC del art. 3.4 de la Ley catalana 5/2009, por lo que las referencias a

la forma en la que resuelve en esta Sentencia la adecuación a la Constitución del art. 7.2 de la misma norma catalana serán meramente incidentales.

II. DE LOS PRIMEROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA A LA LEY CATALANA 5/2009, DE RECURSOS CONTRA LAS CALIFICACIONES DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, MERCANTILES Y DE BIENES MUEBLES DE CATALUÑA

Como he apuntado y refleja la STC 4/2014, de 16 de enero, la competencia de Cataluña en relación al régimen de recursos sobre la calificación de los títulos o cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deban tener acceso a un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de esta Comunidad Autónoma se incluye en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Esta norma jurídica, como sabemos, deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que contenía el Estatuto anteriormente vigente.

El Estatuto derogado ya contenía una referencia a los recursos sobre la calificación de documentos presentados al Registro, si bien con alcance exclusivo a la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en Cataluña, al establecer en su art. 20.1.e) que ésta se extiende a los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo catalán que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad. La inclusión de esta norma estatutaria se contemplaba, en definitiva, como una medida para garantizar la finalización de los recursos dentro del ámbito jurisdiccional de la propia Comunidad y solo respecto de los títulos sujetos a inscripción en el Registro de la Propiedad.

Esta previsión estatutaria de remitir en última instancia para la resolución de los recursos frente a las calificaciones registrales a los órganos jurisdiccionales autonómicos no se contemplaba exclusivamente en el Estatuto de Cataluña, sino también en la práctica totalidad de los Estatutos de aquellas Comunidades Autónomas que ostentaban competencia legislativa en Derecho civil. Así, aun cuando los términos y el alcance que debiera darse a los mismos no eran idénticos en las diferentes normas estatutarias, una previsión semejante se contempla en los Estatutos de Galicia, Aragón, País Vasco, Navarra e Islas Baleares¹.

¹ De esta forma, el art. 22.1.e) del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) establece literalmente que la competencia de los órganos

Presupuesta esta realidad, el problema se planteaba en relación a la dificultad de conciliar lo dispuesto en las citadas normas estatutarias con el orden que ha de regir para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tal como se articula en nuestra Constitución, circunstancia que se encuentra en el origen de lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial². En efecto, esta norma legal disponía en su redacción original que: «*Cuando los Estatutos de Autonomía atribuyan a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma el conocimiento de los recursos contra la calificación de títulos sujetos a inscripción en un Registro de la Propiedad de la Comunidad, corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia la resolución del recurso. El Presidente resolverá definitivamente en vía Gubernativa cuando el recurso se funde en el Derecho Civil, Foral o Especial privativo de la Comunidad Autónoma. En otro caso, su decisión será apelable, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria*». Como se aprecia de su lectura, la finalidad del precepto era, sin duda, la de excluir la intervención de la Dirección General de los Registros y del Notariado en el conocimiento de los recursos interpuestos frente a la calificación de los documentos a inscribir en el Registro de la Propiedad en el ámbito la Comunidad cuando el recurso se

jurisdiccionales en Galicia se extiende a los recursos sobre calificación de documentos referentes al derecho privativo gallego que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad. Esta previsión también la contemplaba el Estatuto de Autonomía de Aragón en la versión de su art. 29, vigente desde el 6 de septiembre de 1982 hasta el 20 de enero de 1997, en donde literalmente se establecía que la competencia de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extendería a los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad. También el art. 14 del Estatuto de Gernika (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) extiende la competencia de los órganos jurisdiccionales del País Vasco a los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo vasco que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad. En Navarra, la Ley de Amejoramiento del Fuero (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto) contempla una previsión semejante en su art. 61.1.e), al extender la competencia de los órganos jurisdiccionales en Navarra a los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho foral de Navarra que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad. Finalmente, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares establecía en su art. 94.1.e) que la competencia de los órganos jurisdiccionales en ellas radicados se extiende, en cualquier caso, a los recursos sobre calificación de documentos que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad, Mercantiles o de Bienes Muebles de las Islas Baleares, siempre que estos recursos se fundamenten en una infracción de las normas emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

² Lo que ha resaltado la doctrina en numerosas ocasiones. Así, en esta línea podemos citar a ZORRILLA RUIZ, J. M., «Redefinición Constitucional del Recurso Gubernativo Hipotecario», *Estudios de Derecho Judicial*, n.º 13, 1998, pág. 333.

funde en Derecho civil, foral o especial privativo de la Comunidad Autónoma. A esta finalidad, se confiere competencia para resolver los recursos al presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo habría de hacer en vía gubernativa³.

La necesidad de reforma del llamado recurso gubernativo se aborda inicialmente a través del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario, pero, como sabemos, los preceptos que dicha norma dedicaba a la citada ordenación fueron anulados por la STS (Sala Tercera) de 22 de mayo de 2000⁴.

Con posterioridad, el art. 102 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, añade el art. 324 a la Ley Hipotecaria, cuyos dos párrafos establecían lo siguiente: *«Contra la calificación negativa del Registrador se podrá interponer recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en la forma y según los trámites previstos en los artículos siguientes. Cuando el conocimiento del recurso esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, el recurso se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la mencionada Dirección General, ésta lo remitirá a dicho órgano»*.

En esta sucesión temporal normativa debe destacarse a continuación el hecho de que la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, da una nueva redacción a su Disposición Adicional Séptima, viniendo a señalar que: *«Cuando el conocimiento del recurso gubernativo contra la calificación negativa de un Registrador de la Propiedad basada en normas de derecho foral esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la Dirección General de los Registros y Notariado, ésta lo remitirá a dicho órgano»*.

³ Como señala LÓPEZ RAMÓN, F., la Ley Orgánica del Poder Judicial habría llevado a cabo una especie de operación integradora tendente a reducir el alcance de las cláusulas estatutarias, limitándolas claramente, primero, a la vía gubernativa de recurso y, segundo, a los supuestos de aplicación exclusiva del Derecho civil propio («La modernización de los recursos contra las calificaciones de los Registradores de la Propiedad, entre la tradición, la administración y la fragmentación», *RCDI*, n.º 706, marzo-abril 2008, pág. 754).

⁴ RJ 2000\6275.

Con esta nueva redacción se suprime la intervención del presidente del Tribunal Superior de Justicia en la resolución del recurso, reconduciéndolo directamente al órgano jurisdiccional competente.

Finalmente, el art. 31.3 de Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, vuelve a modificar el art. 328 de la Ley Hipotecaria, afectando esta reforma exclusivamente a su párrafo primero, en la medida en que se establece que: *«Las calificaciones negativas del registrador podrán recurrirse potestativamente ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en la forma y según los trámites previstos en los artículos siguientes, o ser impugnadas directamente ante los juzgados de la capital de la provincia a la que pertenezca el lugar en que esté situado el inmueble, siendo de aplicación las normas del juicio verbal y observándose, en la medida en que le sean aplicables, las disposiciones contenidas en el art. 328 de esta Ley».*

Por tanto, el sistema quedaba nítidamente diseñado. Conforme al mismo, la calificación negativa de los registradores podría impugnarse potestativamente ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, o bien acudiendo directamente a los juzgados. Ahora bien, cuando el conocimiento del recurso estuviere atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, el recurso se interpondría directamente ante el órgano jurisdiccional competente, y si se hubiera interpuesto ante la Dirección General, ésta habría de remitirlo a dicho órgano.

La exclusión del recurso gubernativo ante un órgano administrativo específico en estos casos no fue bien acogida en el ámbito autonómico. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dicho descontento se exterioriza en el Preámbulo de la Ley 4/2005, de 8 de abril, de Recursos contra las Calificaciones de los Registradores de Cataluña, en donde se refiere literalmente que la supresión del recurso gubernativo cuando se trate de recursos que se fundamentan en Derecho propio implica un agravio comparativo y discriminatorio, ya que cuando se trata de materias de Derecho común se dispondría de dos instancias, la gubernativa y la jurisdiccional, lo que no ocurriría en este caso. Razón por la cual se aprueba dicha norma sobre la base de las competencias que en ella se refieren expresamente.

No obstante, vigente la Ley 4/2005 se aprueba la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, cuyo art. 147.2 dispone expresamente que: *«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen de los recursos sobre*

la calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán, que deban tener acceso a un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña».

Como sabemos, algunos de los preceptos del nuevo Estatuto de Cataluña fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad, recurso que fue resuelto por medio de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio⁵. En cuanto nos interesa, ha de señalarse que no se formuló ningún vicio de inconstitucionalidad frente a este concreto epígrafe, aunque sí frente a las letras a), b) y c) de su apartado primero, en donde se establecían las competencias ejecutivas que habrían de atribuirse a la Generalitat respecto a notarios y registradores.

La nueva redacción del art. 147.2 del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006), y la toma de conciencia del propio legislador catalán respecto a la premura con la que se dicta la Ley 4/2005, primera de las normas en las que se regula el recurso frente a las calificaciones negativas emitidas por los registradores, son las razones por las cuales se aborda el proceso de elaboración de una segunda disposición para sustituir a la anterior, que culmina con la promulgación de la Ley 5/2009, de 28 de abril, algunos de cuyos preceptos fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad resuelto en la STC 4/2014, de 16 de enero.

Si tal es la situación existente en Cataluña, el Estatuto de Autonomía de Aragón, modificado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, ha venido a incluir como competencia de esta Comunidad Autónoma la relativa al régimen de los recursos fundados en el Derecho foral aragonés contra la calificación negativa de documentos o cláusulas concretos de los mismos que deban tener acceso a un registro público de Aragón (art. 75.10). La particularidad en este caso es que la competencia asumida por esta Comunidad es una competencia compartida en la que, a tenor de lo dispuesto en el primero de los párrafos del art. 75, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias.

No es ésta la única diferencia que se observa con respecto al texto del Estatuto catalán, sino que también debe destacarse el hecho de que esta competencia compartida afecta exclusivamente al régimen de recursos fundados en Derecho foral aragonés, mientras que el art. 147.2 del Estatuto de Cataluña otorga a esta Comunidad competencia exclusiva en dicho régimen de recursos en materia de Derecho catalán, con-

⁵ RTC 2010/31.

cepto este último que es mucho más amplio que el que se ciñe al Derecho civil catalán propiamente dicho y que alcanza a cualquier norma autonómica, sea cual sea su ámbito, como así se ha querido ver por un sector de la doctrina.

III. EL PROBLEMA COMPETENCIAL RELATIVO AL RÉGIMEN DEL RECURSO GUBERNATIVO

Si adoptamos como punto de partida del análisis propuesto el texto de la STC 4/2004, de 16 de enero, se observa que la cuestión relativa a la asunción estatutaria por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña de la competencia relativa al régimen de los recursos frente a la calificación de los títulos o cláusulas que deban tener acceso al Registro no se aborda en ella de forma directa, al admitir el Tribunal que ésta era una cuestión pacífica. No obstante, en dicha resolución se efectúan algunas manifestaciones que pueden tener importancia respecto al suscitado debate competencial; manifestaciones que se desarrollan de forma diferenciada respecto a los dos preceptos que constituyen el objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, esto es, respecto a la adecuación a la Constitución de lo dispuesto en el art. 3.4 de la Ley 5/2009, en primer lugar, y, en segundo lugar, respecto a si dicha adecuación se aprecia o no en el art. 7.2 de la misma norma.

Pues bien, para el TC, la inconstitucionalidad o no del art. 3.4 de la Ley 5/2009 giraba en torno a la aplicación en este caso concreto de la doctrina por él establecida respecto a la delimitación del título competencial: «ordenación de los registros e instrumentos públicos», versus el título competencial recogido en el art. 147.2 del Estatuto de Cataluña. En este punto, el Tribunal recuerda que, según su propia doctrina, los Registros a los que se refiere el art. 149.1.8 son los referentes a materias de Derecho privado, y no a otros Registros que, aun cuanto tengan repercusiones en este campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él; señalando, igualmente, que respecto a esta materia se había incardinado el Registro Mercantil en el título competencial contenido en el art. 149.1.6 (legislación mercantil), y el Registro de Marcas en el título competencial de la propiedad intelectual *ex* art. 149.1.6. Por otro lado, recuerda el Tribunal que también con carácter previo se ha tenido ocasión de delimitar la competencia exclusiva que «*en todo caso*» corresponde al Estado *ex* art. 149.1.8 para la ordenación de los instrumentos públicos, señalándose que dicho título competencial no ha de entenderse en un sentido tan lato que venga a impedir toda ordenación

autonómica sobre actos o negocios jurídicos, con el solo argumento de que unos u otros pueden y deben formalizarse mediante instrumentos públicos, ya que ello no se compadece con las exigencias de una interpretación integrada y armónica de las competencias estatales y autonómicas sobre la legislación civil (STC 156/1993, de 6 de mayo).

Habida cuenta que la representación procesal del Parlamento de Cataluña invoca en defensa de sus alegaciones y como título competencial el art. 110 del Estatuto, el Tribunal efectúa una concreta remisión a la doctrina por él mismo formulada en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio. A estos efectos sostiene que este precepto autonómico solo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia *in toto*, pero que ello no implica que haya de excluirse la eventualidad, prevista constitucionalmente, de una exclusividad competencial referida únicamente a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también pueden concurrir potestades exclusivas del Estado. Por ello era necesario verificar si se respeta en cada caso el ámbito de las competencias reservadas en exclusiva al Estado, sea sobre la integridad de la materia, sea respecto a potestades que corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas, y sin que para la proyección de las competencias estatales sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión «*en todo caso*» por los preceptos estatutarios (FJ 3).

Por otro lado, sostiene que no resultan procedentes los argumentos expuestos, tanto por el Gobierno de la Generalitat como por el Parlamento de Cataluña, que invocaban lo dispuesto en el art. 478.1 de la LEC, y a cuyo tenor el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sería en última instancia el órgano judicial competente en los asuntos en que se ventila una norma de Derecho catalán «*junto con otros motivos*», puesto que la LEC es una Ley estatal dictada en el ejercicio exclusivo de la competencia sobre legislación procesal que se atribuye al Estado, y que establece legítimamente un criterio de distribución de competencias jurisdiccionales.

Con estos presupuestos, el TC considera que resulta admisible el recurso de inconstitucionalidad formulado frente a este precepto, puesto que la acumulación de recursos gubernativos que se contempla en el art. 3.4 de la Ley 5/2009 y dirigidos contra una misma calificación registral negativa, por el solo hecho de que únicamente uno de ellos se base en normas de Derecho catalán, excede a la competencia estatutariamente asumida por la Comunidad Autónoma para «*resolver*» los recursos gubernativos, ya que ésta se circunscribe estrictamente a la «*ca-*

lificación de los títulos o cláusulas concretas en materia de Derecho catalán» (FJ 3).

Este último es el argumento sobre el que reiteradamente incide la Sentencia que comentamos, siendo varias las ocasiones en las que el Tribunal refiere en esta resolución que la Generalitat tiene competencia para «resolver» los recursos gubernativos cuando éstos se circunscriben estrictamente a la «calificación de los títulos o cláusulas concretas en materia de Derecho catalán» (art. 147.2). Si la competencia asumida estatutariamente permite a esta Comunidad Autónoma «resolver» los recursos gubernativos, dentro de ella no se incluye la posibilidad de establecer una regla relativa a la acumulación de recursos dirigidos frente a una misma calificación registral, por el solo hecho de que uno de ellos se base en normas de Derecho catalán.

No cabe duda que dicho argumento puede ser impecable y, además, servir para salvar la necesidad de efectuar un pronunciamiento que podría exceder a los términos de debate constitucional planteado en esta ocasión, que, obviamente, debería haber sido mucho más amplio y haberse formulado con anterioridad y con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, por la que se modifica el Estatuto de Cataluña, mediante una impugnación íntegra del contenido del art. 147. Éste hubiera sido el momento apropiado para que el TC se pronunciara sobre esta materia, que, pese a lo expresado, ni es pacífica ni a la fecha está ni mucho menos resuelta, como parece presuponer la propia Sentencia.

En efecto, el Tribunal Constitucional salva en este caso la controversia suscitada, atendiendo al hecho de que lo que contempla el Estatuto catalán es la posibilidad de «resolver» los recursos frente a la calificación negativa del registro, cuando ésta se apoya estrictamente en normas de Derecho catalán; sin embargo, atendiendo a la literalidad del art. 147.2 del Estatuto, y siendo ello cierto, no parece que el alcance de la competencia asumida por Cataluña sea exclusivamente éste. El Estatuto catalán confiere a Cataluña competencia exclusiva en el régimen de estos recursos (art. 147.2), competencia que habría de considerarse mucho más amplia que la de su mera resolución. No es lo mismo ostentar competencia para resolver un recurso que ostentar competencia para regular el régimen de estos recursos, que es precisamente lo que realiza la Ley 5/2009⁶.

⁶ A la diferencia relativa al distinto alcance que tiene la posibilidad de que se establezcan o reconozcan competencias para la «resolución» y competencias para la «regu-

Desde esta perspectiva, la resolución del conflicto constitucional suscitado quizá se hubiera desarrollado en otros términos, aun cuando el resultado final podría haber sido el mismo, esto es, la determinación de que la competencia para regular el régimen de los recursos que ostenta Cataluña no alcanza a la ordenación de la situación planteada cuando en una misma calificación negativa incidan motivos fundados en normas de Derecho común o de cualquier otro ordenamiento jurídico foral o especial.

De la lectura íntegra de la Sentencia que nos ocupa podríamos considerar que la cuestión suscitada exigía un debate más amplio, siendo ello lo que se desprende de los argumentos expuestos por quienes ostentaban la representación procesal de las partes en conflicto.

En efecto, tal parece ser la razón por la que el abogado del Estado sostiene en sus alegaciones que en este caso el art. 3.4 de la Ley 5/2009 incide en un ámbito de competencia exclusiva del Estado, *ex* art. 149.1.8 de la Constitución, al afectar a materia a él reservada «*en todo caso*», como es la de la *ordenación de los registros e instrumentos públicos*. Por lo que entiende que si el título competencial afectado es el de la ordenación de los registros e instrumentos públicos, el art. 147.2 del Estatuto debe ser objeto de una interpretación absolutamente estricta, dada su colindancia con este título estatal.

Si éste es el argumento que aduce el abogado del Estado, el mismo concuerda con el que en sentido contrario defiende la representación de la Generalitat, para quien la competencia para regular el régimen de los recursos no debe incluirse en dicho título competencial estatal, ya que el recurso gubernativo regulado en la Ley catalana constituye una actuación de naturaleza administrativa, aunque colindante con el procedimiento propiamente registral. A su juicio, una cosa es la ordenación de los registros e instrumentos públicos, entendida como organización de la fe pública notarial y registral, necesariamente uniforme para todo el Estado, y otra bien distinta es la regulación del procedimiento que debe seguirse en caso de negativa del registrador a extender los efectos propios de los principios hipotecarios al título presentado en el libro diario. Por ello sostiene que este procedimiento es algo incidental y distinto del procedimiento registral propiamente dicho.

La competencia de Cataluña para regular el régimen del recurso gubernativo en estos casos es también defendida por el letrado del Par-

lación» se refieren también PARDO NÚÑEZ, C., y DE LA IGLESIA MONJE, I., en «El Registro de la Propiedad y el nuevo Estatuto de Cataluña», *Diario La Ley*, n.º 6712, Sección Doctrina, 14 de mayo de 2007, La Ley 1767/2007, pág. 8.

lamento de Cataluña, para quien no existe contradicción alguna entre el art. 149.1.8 de la Constitución y el art. 147.2 del Estatuto, debiendo realizarse una interpretación sistemática de ambas normas, interpretación conforme a la cual correspondería al Estado la competencia general y a la Generalitat la competencia específica. No obstante, y pese a proponer dicha interpretación armónica de los arts. 149.1.8 de la Constitución y 147.2 del Estatuto, concluye su argumentación con una remisión al art. 159.1.c) del Estatuto, precepto del que, a su juicio, derivará la plena potestad normativa de la Generalitat para regular en el ámbito de su territorio y conforme a los principios y reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo el procedimiento relativo al recurso gubernativo, teniendo en cuenta, además, el concepto de competencia exclusiva recogido en el art. 110 del Estatuto.

Planteado en dichos términos el recurso de inconstitucionalidad que se falla en la STC 4/204, de 16 de enero, no cabe duda que bajo el mismo subyace un problema mucho más amplio que el que efectivamente se resuelve. Problema que enlaza no solo con una interpretación adecuada del alcance de la competencia exclusiva que en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.8 de Constitución corresponde al Estado sobre la ordenación de los registros e instrumentos públicos, y la relación entre esta norma y la competencia que para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho foral o especial han asumido determinadas Comunidades Autónomas conforme al mismo precepto, sino también la de la posible desvinculación del recurso gubernativo del ámbito propio de la legislación hipotecaria, subsumiéndose en el de las normas propiamente administrativas.

Admitido lo anterior, abordar las cuestiones que se suscitan en relación a la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña para reglamentar el régimen de los recursos frente a la calificación negativa de los registradores y su enlace con el art. 149.1.8 de la Constitución, en donde se regula la competencia del Estado sobre la legislación civil y la posibilidad de que determinadas Comunidades asuman competencias sobre esta materia, exige tener presente que la relación que se ha querido ver entre esta competencia y la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil foral asumida por esta misma Comunidad Autónoma no es del todo cierta, ni mucho menos absoluta.

Si bien la citada relación entre el recurso gubernativo frente a la calificación negativa del registrador y las especialidades derivadas del Derecho civil foral subyace en la atribución de competencia que para resolver estos recursos realiza la Disposición Adicional Séptima de la

Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en la que esté demarcado el Registro de la Propiedad de la que procede, la preservación del Derecho foral no es la única razón que justifica la reglamentación de estos recursos por parte de la Comunidad de Cataluña⁷.

Que no ha sido ésta la exclusiva razón que permite justificar la especificidad de estos recursos en Cataluña se observa desde la primitiva redacción del art. 20 del Estatuto catalán de 1979. En efecto, como vimos en páginas anteriores, ya desde la promulgación de los primeros Estatutos de Autonomía, algunos de ellos incluían normas relativas a la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad, haciendo constar en ellos que la misma se extendía a los recursos sobre la calificación de los registradores; sin embargo, los términos en los que se expresan no son idénticos. Así, tanto el Estatuto catalán de 1979 —art. 20.1.e)— como el gallego —art. 21.1.e)— y el vasco —art. 14— extienden la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad a los recursos sobre la calificación de documentos referentes a su «*derecho privativo*»; mientras que, en términos no idénticos pero con similar contenido, el Estatuto balear establecía en su art. 94.1.e) que la competencia de los órganos jurisdiccionales en ella radicados se extiende, en cualquier caso, a los recursos sobre calificación de documentos que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de las Islas Baleares, siempre que estos recursos se fundamenten en una infracción de las normas emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en la versión de su art. 29, vigente desde el 6 de septiembre de 1982 hasta el 20 de enero de 1997, establecía que la competencia de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extendería a los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad, y la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto) contempló una previsión semejante en su art. 61.1.e), al ex-

⁷ Como expusimos con anterioridad, la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, da una nueva redacción a la Disposición Adicional Séptima de esta disposición, viniendo a señalar que: «Cuando el conocimiento del recurso gubernativo contra la calificación negativa de un Registrador de la Propiedad basada en normas de derecho foral esté atribuido por los Estatutos de Autonomía a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma en que esté demarcado el Registro de la Propiedad, se interpondrá ante el órgano jurisdiccional competente. Si se hubiera interpuesto ante la Dirección General de los Registros y Notariado, ésta lo remitirá a dicho órgano».

tender la competencia de los órganos jurisdiccionales en Navarra a los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho foral de Navarra que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad⁸.

Vistos los términos en los que se expresan tanto el Estatuto de Cataluña como el de Galicia y el de las Islas Baleares, y no atribuyéndose el mismo significado a los términos «*derecho privativo*» o «*derecho emanado de los órganos legislativos de la Comunidad*» y a la expresión «*derecho foral*», podría admitirse que la extensión de la competencia a los órganos jurisdiccionales radicados en una Comunidad Autónoma o en otra para resolver los recursos gubernativos, conforme a los citados Estatutos, tendría un diferente alcance en estas Comunidades respecto de aquellas otras en las que la extensión se limitara a los recursos gubernativos basados en normas de Derecho civil foral. Sin embargo, este eventual problema parece quedar resuelto con lo dispuesto en la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puesto que, conforme a dicha norma, la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales quedaba determinada a los recursos que tuvieran que ver con el Derecho foral.

Pues bien, aun cuando desde un primer momento el legislador catalán intenta enlazar la competencia para regular sobre el régimen del recurso gubernativo con el título competencial que ostenta para la «*conservación, modificación y desarrollo de su derecho foral*» ex art. 9.2 del Estatuto de 1979, con posterioridad parece querer desvincularla del mismo.

⁸ Asunción competencial cuya adecuación al orden constitucional difícilmente resultaba admisible, pese al silencio que sobre ello parece observarse entre nuestros autores. En este punto es llamativo que en la lectura de estudios doctrinales sobre la materia se encuentren escasas referencias a la inclusión en estos Estatutos de Autonomía de normas relativas a la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en las Comunidades Autónomas, y que las críticas en torno a esta materia hayan sido muy limitadas. En esta línea, decía VALLS GOMBAU, J. F., en *La impugnación judicial de la calificación registral negativa basada en normas de Derecho Civil Foral o Especial. Normas concurrentes y órgano jurisdiccional competente*, Estudios de Derecho Judicial (60), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pág. 245, que: «*Las previsiones estatutarias sobre las competencias de los órganos jurisdiccionales en materia de impugnación de la calificación registral no son de "titularidad autonómica sino que son titularidad del Estado" con reserva de ley orgánica, según se deduce de los arts. 122 y 152 de la Constitución. La competencia autonómica reseñada en los preceptos mencionados no comporta facultad para atribuir funciones competenciales a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial único, ni puede desprenderse, conforme señala el informe del 9 de noviembre de 2002 del CGPJ, el reconocimiento de una distribución territorial del poder ni una predeterminación de cuáles son las competencias que puedan corresponder a los órganos judiciales radicados en las autonomías, cuestión que corresponde decidir al legislador y, concretamente, al legislador orgánico, tal como se precisa en el art. 117.3 CE*».

En efecto, el Preámbulo de la Ley 4/2005, de 8 de abril, primera de las normas dictadas para regular estos recursos, contempla una referencia expresa a este título competencial, y al que le corresponde para dictar normas procesales y de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades de Derecho sustantivo catalán *ex arts.* 9.3 del Estatuto de 1979 y 149.1.18 de la Constitución.

Asunción competencial que concuerda con un previo dictamen emitido por el Consejo General del Poder Judicial sobre un Anteproyecto de la Ley que con posterioridad no pasó a Proyecto de Ley, y que fue aprobado por el Pleno de dicho órgano en fecha 19 de noviembre de 2002. Conforme a dicho informe, quedaba claro que la Comunidad Autónoma de Cataluña tendría competencia para regular el régimen de recursos, no solo con base en las competencias asumidas sobre la «*conservación, modificación y desarrollo*» de su Derecho civil propio, sino teniendo en cuenta que la función que la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción vigente a la fecha) atribuía al presidente del Tribunal Superior de Justicia, y que a partir de la aprobación de la Ley se atribuiría a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de Cataluña, no era de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, al momento de la derogación de la Ley 4/2005 con la promulgación de la Ley 5/2009, de 28 de abril, el legislador catalán manifiesta que si bien en un primer momento el título competencial se debió enlazar con el de la «*conservación, modificación y desarrollo*» de su Derecho foral, la situación había cambiado. Dicho cambio debía apreciarse especialmente no solo del hecho de que el art. 147.2 del nuevo Estatuto le otorgara competencia específica sobre esta materia, sino también de lo dispuesto en el art. 110 del mismo Estatuto, en donde se determina el alcance de las competencias que con carácter exclusivo asume la Comunidad, y que comprenden la facultad de ejercer la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva en esta materia.

Es evidente que, desvinculada esta cuestión de las competencias que puedan corresponder a la Comunidad Autónoma respecto a su Derecho civil propio, y ubicada en un título competencial exclusivo cuya adecuación a la Constitución parece haber sido admitida, al no formularse recurso alguno de inconstitucionalidad frente al art. 147.2 del Estatuto, la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha pretendido encontrar su anclaje constitucional en el art. 149.1.18 de la Constitución, precepto constitucional que atribuye al Estado competencias sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades

Autónomas. Título competencial que, a su vez, salva cualquier escollo que pudiera surgir respecto al régimen del procedimiento que habría de seguirse frente a las calificaciones negativas de títulos que pretendan su acceso al Registro Mercantil, habida cuenta que la competencia sobre legislación mercantil corresponde al Estado *ex* art. 149.1.16 de la Constitución, y que el Tribunal Constitucional, como veremos con posterioridad, ha determinado que la competencia sobre el Registro Mercantil ha de incardinarse en este título competencial. Finalmente, de esta forma también podrían incluirse sin problema alguno dentro del régimen del recurso frente a la calificación negativa regulado en la Ley 5/2009 aquellos recursos en los que el acceso al Registro tenga su origen en la aplicación de cualquier norma autonómica, sea cual sea su naturaleza.

Obsérvese, además, que la Comunidad Autónoma de Cataluña sostiene que la norma constitucional que habilita la asunción de competencias que ostenta es el art. 149.1.18 de la Constitución, y no el art. 149.1.6 de este mismo texto legal, en el que se atribuye al Estado la competencia sobre la legislación procesal, pero sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. De forma que se salva también cualquier problema que pudiera derivar de atribuir un marcado carácter procesal a las normas de la Ley Hipotecaria que regulan la tramitación del recurso gubernativo (arts. 325 a 327), sin que exista especialidad alguna en esta materia que pudiera justificar una reglamentación específica.

El marcado carácter de Derecho procesal que podría atribuirse a las normas de la Ley Hipotecaria que regulan el llamado recurso gubernativo y su vinculación con el Derecho civil foral había sido también un argumento opuesto por algunos autores que han estudiado esta materia para justificar el difícil encaje constitucional de la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias para regular el régimen de estos recursos. Así, en esta línea, decía Valls Gombau⁹ que la normativa hipotecaria (arts. 325 a 327) tiene una vocación unitaria y la especialidad solo se justifica en esta materia cuando sea necesaria para la regulación y desarrollo de las particularidades requeridas por el Derecho propio, que en materia procedimental (aunque sea de naturaleza administrativa) no se justificaría, ya que, según doctrina reiterada del propio Tribunal Constitucional, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas necesarias que, por la conexión directa con las particularidades del De-

⁹ VALLS GOMBAU, J. F., *ob. cit.*, pág. 255.

recho sustantivo autonómico, deban establecerse, sin que en la actualidad existan razones para alterar las normas de la Ley Hipotecaria, comúnmente aplicables¹⁰.

Expuesto lo anterior, creo que, siendo varias las cuestiones que se suscitan respecto a esta materia competencial, es obvio que bajo todas ellas subyace la cuestión de si el recurso gubernativo habría de incluirse en el ámbito de la ordenación registral, bien sea en la relativa a los registros de carácter civil o bien sea en la relativa al ámbito del Registro Mercantil, o si dicho procedimiento es algo diferente, atribuyéndosele un inequívoco carácter administrativo que permitiría su inserción competencial en el ámbito del art. 149.1.18 de la Constitución, precepto que admite la posibilidad de especialidades procedimentales autonómicas. Asunto sobre el que el TC no se pronuncia, al entender que se trata de una cuestión que debe considerarse pacífica.

El propio Tribunal Constitucional señala en esta Sentencia que la controversia doctrinal sobre la naturaleza jurídica del recurso gubernativo, de la que se ocupó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de mayo de 2000¹¹, sigue abierta, aun cuando no debía pronunciarse sobre esta cuestión, puesto que ello no constituía el objeto del debate suscitado.

Ciertamente, la cuestión relativa a la naturaleza jurídica del procedimiento registral no es algo nuevo en la jurisprudencia ni en la doctrina. Desde los ya célebres estudios de González Pérez¹² y Lacruz Berdejo¹³ hasta la actualidad, se ha discutido tanto por la doctrina administrativa como por la civil acerca de si el procedimiento registral tenía carácter administrativo o habría de ubicarse en el ámbito de la jurisdicción voluntaria o si tenía un carácter especial o atípico. Sin embargo, tras la reforma del Reglamento Hipotecario efectuada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, existe una cierta unanimidad doctrinal al determinar que se ha producido una cierta administrativización del recur-

¹⁰ También LÓPEZ RAMÓN, F., *ob. cit.*, pág. 755, refiere que es posible discrepar respecto a que las competencias sobre los recursos contra las calificaciones registrales que aplican Derecho propio, sea público o privado, de una Comunidad Autónoma, puedan encajar en el concepto de «necesarias especialidades» de la legislación procesal que «se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas *ex art.* 149.1.6 de la Constitución».

¹¹ RJ 2000\6275.

¹² GONZÁLEZ PÉREZ, J., «Naturaleza del procedimiento registral», *RCDI*, n.º 256, septiembre 1949, págs. 575-586.

¹³ LACRUZ BERDEJO, J. L., «Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador», *RCDI*, n.º 530, enero-febrero 1979, págs. 75-186.

so gubernativo¹⁴, encontrándose alguna diferencia de matiz respecto al alcance que había de darse a tal planteamiento¹⁵.

En este mismo sentido se habría pronunciado la Dirección General de los Registros y del Notariado en resoluciones como las de 10 y 13 de noviembre de 2006¹⁶, en las que el alto centro directivo llega a decir que la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, administrativizó claramente el procedimiento registral al reformar íntegramente el procedimiento de recurso, tomando, sin duda, como referente, el recurso de alzada previsto en la LRJ-PAC.

Pues bien, esta denunciada administrativización del recurso gubernativo ha sido también la razón por la que algunos autores propugnen la supresión del recurso gubernativo ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, entendiendo que el recurso gubernativo exigiría, tanto por la materia que es objeto del mismo como por sus efectos, que sea resuelto directamente por los órganos judiciales y no por órgano administrativo alguno¹⁷.

Junto a ello y aun cuando el TC se refiere expresamente en la Sentencia 4/2014, de 16 de enero, a la doctrina contenida en la STS de 22 de mayo de 2000 (Sala Tercera), debemos tener en cuenta que esta cuestión fue ampliamente tratada en la Sentencia del Pleno del Tribunal Supremo (Sala Primera) de 3 de enero de 2011¹⁸, Sentencia que parece haber venido a sentar doctrina jurisprudencial sobre la materia. En el supuesto de hecho que le sirve de causa, una de las cuestiones básicas sobre las que debía pronunciarse la Sala era la de si debía dejarse

¹⁴ No obstante, esa unanimidad no es total, puesto que en el ámbito de la doctrina hipotecaria, aun hoy día, algunos autores siguen sosteniendo la imposibilidad de desvincular íntegramente el procedimiento registral del ámbito del procedimiento administrativo. En esta línea podemos citar a PRETEL SERRANO, J., en «La calificación registral y su alcance», *RCDI*, n.º 712, 2009, pág. 736.

¹⁵ Una muestra de ellos son las posiciones expuestas, entre otros, por NADAL GÓMEZ, I., en «Las vías de impugnación de la calificación del Registrador de la Propiedad», *Diario La Ley*, n.º 5573, Sección Doctrina, 25 de junio de 2002, La Ley 2171/2002, quien sostiene que el recurso ante la Dirección General habría de verse como una especie de recurso de alzada. Así, MARTÍN PASTOR, J., en «El recurso gubernativo», en *La impugnación judicial de la calificación registral*, La Ley, 2011 (La Ley 3347/2012), pág. 2, para quien el recurso gubernativo es una reclamación administrativa atípica.

¹⁶ RJ 2006/7159 y RJ 2006/7160.

¹⁷ En este sentido, GARCÍA GARCÍA, J. M., «La reforma del recurso gubernativo debe respetar los Estatutos de Autonomía y al propio tiempo la igualdad de derechos en materia de ordenación de los registros y derecho de la propiedad y debe ser de naturaleza judicial, conforme a la legislación del derecho comparado de la Unión Europea y la tradición jurídica española», *Boletín del Colegio de Registradores*, n.º 72, pág. 1490 (tomado de *Lunes Cuatro Treinta*, n.º 293, 1.ª quincena enero 2001).

¹⁸ RJ 2011/426.

sin efecto la resolución de la DGRN recurrida, por considerar que el recurso gubernativo interpuesto debía entenderse desestimado por haber transcurrido el plazo de tres meses de silencio establecido en el art. 327.9 de la Ley Hipotecaria. El Juzgado había estimado la demanda y la Audiencia confirmó dicha resolución, entendiéndolo, en síntesis, que no puede admitirse la aplicación automática de las normas administrativas ordinarias para colmar sus lagunas en todos los casos de las resoluciones de la DGRN, dadas sus peculiares características y las funciones y objetivos que nuestro ordenamiento atribuye al Registro de la Propiedad, señalando que las especialidades del procedimiento registral respecto a la actividad estrictamente administrativa aconsejan en este punto una regulación diversa, como preconiza una parte importante de la doctrina. El Tribunal Supremo entiende que: «Esta Sala considera que la cuestión planteada debe resolverse en el sentido de que el transcurso del plazo impuesto a la DGRN en el artículo 327, párrafo noveno, LH para resolver y notificar el recurso interpuesto contra la calificación negativa del registrador determina que se entienda desestimado el recurso y comporta la nulidad de una resolución del recurso recaída con posterioridad al transcurso de este plazo».

En cuanto nos interesa, nuestro Tribunal Supremo fundamenta la solución adoptada en el hecho de que la aplicación de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general y de manera abstracta, ya que la función de la calificación presenta particularidades de notoria importancia respecto del régimen de las actividades de las Administraciones públicas. Estas particularidades habrían justificado secularmente su tratamiento específico desde el punto de vista científico, normativo y jurisdiccional. Desde este último punto de vista, que en el caso resultaba especialmente relevante, se destaca que la revisión de la actividad registral inmobiliaria no corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sino que es una de las expresamente atribuidas al orden jurisdiccional civil, por razón de la naturaleza privada y patrimonial de los derechos que constituyen su objeto —art. 3.a) LJCA—¹⁹.

¹⁹ La importancia de la calificación de la naturaleza jurídica del procedimiento registral, y el hecho de que no nos encontremos ante una mera cuestión dogmática sin trascendencia al afectar al régimen jurídico de esta figura, los resalta también BAENA RUIZ, A., en «Apuntes sobre algunas cuestiones acerca de la revisión judicial de la calificación registral», *RCDI*, n.º 714, julio-agosto 2009 (vlex-66978811), pág. 6, aunque en este caso referida a la posibilidad de acudir a la LJCA y a su procedimiento abreviado cuando se busque colmar lagunas de regulación a los juicios verbales bajo cuyo trámite han de suscitarse estas pretensiones, en vía de interpretación analógica *ex art. 4 del Código Civil*.

Todo ello pese a la consideración de que la DGRN es un órgano administrativo y que sus resoluciones tienen naturaleza administrativa. Por esta razón, entiende el TS que la inserción de estas resoluciones en el ámbito de la función de calificación de los registradores de la propiedad las dota de características muy especiales frente al régimen de la actividad administrativa, las cuales no solo se han mantenido, sino que se han acentuado en las sucesivas modificaciones de la Ley Hipotecaria. A estos efectos, incide la Sala en el hecho que la resolución de la DGRN no es, en consecuencia, un acto administrativo abstracto, sino que tiene como presupuesto y objeto un acto de calificación del registrador, que no puede ser considerado por razón de su contenido como acto sujeto al Derecho administrativo, y su consecuente jurídico es el examen de su legalidad por parte del orden jurisdiccional civil.

En consecuencia, nos dice el TS que la naturaleza de acto administrativo que tienen las resoluciones de la DGRN por las que se resuelven recursos contra las calificaciones negativas de los registradores de la propiedad no permite, sin más, proyectar el régimen administrativo general sobre su regulación, pues esto podría determinar efectos incompatibles con los principios del sistema registral en el que se desenvuelve la función de calificación de los registradores y el examen de su legalidad por la jurisdicción civil. Por ello, concluye señalando que la determinación de si es aplicable el régimen general del silencio administrativo sobre dichas resoluciones debe hacerse teniendo en cuenta las disposiciones específicas de la Ley Hipotecaria y la interpretación de sus preceptos con arreglo a los principios que rigen la función del Registro de la Propiedad.

Doctrina jurisprudencial que ha adoptado en su integridad la DGRN en resoluciones posteriores, entre las que podemos citar las de 7 de diciembre de 2013²⁰ y la más reciente de 30 de enero de 2014²¹. En la última de las resoluciones dictadas, el alto centro directivo sostiene expresamente que el procedimiento es un procedimiento especial y que esta especificidad se extiende al recurso frente a la calificación, que habría de integrarse en uno de estos procedimientos en los que ha de primar la seguridad jurídica, por lo que por razones de certeza y seguridad jurídica, así como de incidencia respecto a terceros, se exige el cumplimiento estricto de los plazos y la especialidad del procedimiento registral.

²⁰ RJ 2013\713.

²¹ RJ 2014\1967.

Como hemos visto, la STS de 3 de enero de 2011 incide en el tema de la jurisdicción competente para resolver acerca de la calificación negativa efectuada por los registradores, entendiéndose que es una de las expresamente atribuidas al orden jurisdiccional civil por razón de la naturaleza privada y patrimonial de los derechos que constituyen su objeto. La competencia de la jurisdicción civil para resolver sobre estas cuestiones, que expresamente establece el art. 328 de la Ley Hipotecaria, se impuso en las sucesivas reformas legislativas desde la consideración de que se trataba de una cuestión de carácter eminentemente civil que, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a los tribunales de dicho orden jurisdiccional, sin dejar de reconocer que el art. 9.2 de este mismo texto legal atribuye a los tribunales y juzgados del orden civil la posibilidad de conocer, además de las materias que les son propias, de todas aquellas que no estén atribuidas a otro orden jurisdiccional²².

La cuestión de la competencia de la jurisdicción civil para resolver sobre las materias relativas a la calificación registral, ahora definitivamente resuelta²³, no era una cuestión nueva en la jurisprudencia, siendo algunas las ocasiones en las que el Tribunal Supremo tuvo que pronunciarse sobre ello, con soluciones en ocasiones diversas²⁴.

²² A ello hace referencia también LÓPEZ RAMÓN, F., *ob. cit.*, pág. 742. No obstante, este autor, y por las razones que expone, cuestiona dogmáticamente que tal remisión al orden jurisdiccional civil resultara procedente (*ob. cit.*, pág. 744).

²³ Este tema tampoco ha estado ausente en la doctrina administrativa, en la que, junto a otros estudios más recientes, debe destacarse el de GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La impugnación de los actos registrales», *RCDI*, n.ºs 328-329, septiembre-octubre 1955, págs. 513-532.

²⁴ Sobre esta materia pueden citarse las SSTs de 28 de noviembre de 1998 (RJ 1998\10301) y 15 febrero 2000 (RJ 2000\2326). En la primera de ellas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo entiende que la concurrencia o no del defecto apreciado en el título presentado para su inscripción es cuestión que habría de ventilarse en el ámbito de la jurisdicción civil. En la segunda, sin embargo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo considera que la jurisdicción competente era la contenciosa, pese a considerar que con carácter general la competencia debería atribuirse al orden jurisdiccional civil, lo que justifica, entendiéndose que la legislación reciente, sin embargo, atribuye en ocasiones a los registradores funciones de control del cumplimiento de requisitos administrativos que pueden ir más allá de la mera comprobación de la intervención de la Administración competente para el ejercicio de la potestad correspondiente (como ocurre en el caso ya citado del examen de haber sido presentado el título en la oficina liquidadora). En dichos supuestos puede ocurrir, aun cuando el supuesto sea excepcional, que en vía registral se resuelva de manera definitiva una cuestión de carácter administrativo. No obstante, dicha resolución contó con el voto particular del magistrado Peces Morante, quien manifiesta que el control de los requisitos formales para inscribir en el Registro de la Propiedad una escritura de obra nueva no es una cuestión prejudicial administrativa, sino de Derecho inmobiliario registral, cuya decisión corresponde a la jurisdicción civil.

Si la jurisdicción civil es la competente para conocer en estos casos, ha tenerse en cuenta que el objeto de este procedimiento no es otro que la calificación o nota denegatoria de la inscripción y el control de la legalidad de los motivos en los que se basa la misma; en definitiva, los juzgados y tribunales civiles habrán de resolver sobre si es o no conforme a Derecho la denegación de la inscripción instada, como expresa el art. 326.1 de la Ley Hipotecaria. Tal es el sentido que debe conferirse a la dicción literal de esta norma, al señalar expresamente que: «*El recurso deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma*»²⁵.

Si tal es el objeto del proceso civil, no cabe duda de que en dicho ámbito se podrán formular pretensiones de anulación fundadas en defectos formales, o en la infracción de normas procedimentales en las que hayan podido incurrir tanto el registrador como la DGRN. Este aspecto es importante a efectos de justificar una cuestión que para mí reviste especial relevancia en este caso, y es la de si resulta posible establecer una desvinculación entre las normas que conforman la institución registral y las que ordenan el procedimiento por medio del cual se determina el régimen al que se encuentra sometido el recurso que se formule ante la Dirección General o ante cualquier órgano autonómico de similares características que hayan podido crear las diferentes Comunidades Autónomas que se integran en el Estado español para ejercer una función semejante. Conforme a esta desvinculación, el procedimiento de impugnación de la calificación registral quedaría fuera del ámbito al que se extiende la competencia relativa a la «*ordenación de los registros e instrumentos públicos*», que el art. 149.1.8 de la Constitución atribuye al Estado.

Éste fue uno de los argumentos defendidos por la representación procesal de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad resuelto en la Sentencia 4/2014, de 16 de enero, al entender que el procedimiento que debe seguirse en caso de negativa del registrador a extender los efectos propios de los principios hipotecarios al título presentado en el libro diario es algo incidental y distinto del procedimiento registral. Argumento que tiene difícil encaje con el hecho

²⁵ Un estudio específico sobre esta cuestión puede verse en el trabajo de MARTÍN PASTOR, J., «Pretensiones procesales ejercitables en el proceso judicial de revisión de la calificación registral negativa o de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado», *RCDI*, n.º 736, 2013, págs. 690-760.

de que sea la jurisdicción civil la que pueda resolver sobre defectos formales de claro contenido administrativo (según se entiende) y que se ocasionen en relación a un procedimiento que tuviera, estrictamente, dicho carácter.

Cierto es que el ordenamiento jurídico es único, aun cuando en sus diferentes bloques normativos se opere con principios propios y específicos, pero, aun admitiendo lo anterior, resulta difícil entender que la especificidad del procedimiento registral pueda determinar que las cuestiones que se susciten en torno a defectos, que pueden en algunos casos ser estrictamente procedimentales, seguidos en la calificación o en el recurso ante el órgano administrativo correspondiente deban resolverse por la jurisdicción civil y, pese a ello, fundamentar que el procedimiento es de carácter propiamente administrativo.

Junto a la cuestión relativa a la jurisdicción competente, el Tribunal Supremo sostiene, en lo que es verdaderamente importante, que no puede proyectarse sin más el régimen administrativo general sobre la regulación del procedimiento registral, pues esto podría determinar efectos incompatibles con los principios del sistema registral en el que se desenvuelve la función de calificación de los registradores, y el examen de su legalidad por la jurisdicción civil. Afirmaciones que realiza pese a la consideración de que la DGRN es un órgano administrativo y de que sus resoluciones tienen naturaleza administrativa.

Si la legislación registral propiamente dicha, contenida en las normas hipotecarias, ha de ubicarse en un ámbito específico que viene determinado, entre otras cuestiones, por la finalidad que cumple la inscripción respecto a la seguridad del tráfico jurídico y a la eficacia *erga omnes* de lo publicado en sus asientos, resulta ciertamente difícil excluir del ámbito normativo del procedimiento registral el régimen jurídico del recurso frente a la calificación negativa. Si el procedimiento registral comprende un conjunto de actos reglados que se inicia con la presentación del documento, y que se dirigen a promover el acceso de lo en él contenido a los libros del Registro, resulta adecuado que en la normativa que regula dicho procedimiento se incluyan las reglas relativas al régimen jurídico de los recursos frente a una calificación negativa del registrador, puesto que las resultas de dicho procedimiento pueden conllevar, caso de ser estimado, la remoción del obstáculo apreciado por el registrador en la citada calificación.

Aun cuando pueda considerarse adecuado admitir que la regulación actual del recurso gubernativo en las normas de la Ley Hipotecaria y del Reglamento del Registro Mercantil ha acentuado el carácter administrativo del procedimiento frente a la calificación negativa del

registrador, debe resaltarse, como hace nuestro Tribunal Supremo, que se trata de un procedimiento especial respecto del cual queda excluida la aplicación automática de las reglas de la Ley de Procedimiento Administrativo²⁶. Este carácter específico no queda desnaturalizado por el hecho de que tanto el Registro de la Propiedad como el Registro Mercantil cumplan la función propia de un servicio público del Estado, en cuanto que inciden en la seguridad del tráfico económico, cuestión que no permite desconocer que afecta a derechos de naturaleza e índice estrictamente privados.

Admitido lo anterior y presupuesta la especificidad del procedimiento registral, que en ningún momento se pone en duda, la cuestión a efectos competenciales es determinar si la regulación del régimen jurídico del recurso gubernativo, en razón de su carácter administrativo, permite a la Comunidad Autónoma de Cataluña asumir competencias normativas para regularlo, con apoyo legal en el art. 149.1.18 de la Constitución.

Pues bien, en este punto la primera cuestión es determinar si las competencias sobre los recursos contra las calificaciones registrales negativas pueden ubicarse entre aquellas que le corresponden en virtud de las especialidades procedimentales derivadas de la «*organización propia de las Comunidades Autónomas*», cuestión que no ha sido planteada en este caso ante el Tribunal Constitucional y sobre la que se encuentran escasas referencias doctrinales.

Como vimos con anterioridad, pueden encontrarse en la doctrina algunos estudios en los que se incide en la imposibilidad de que la competencia asumida pueda subsumirse en lo preceptuado en el art. 149.1.6 de la Constitución, al amparo de la posibilidad de establecer las necesarias especialidades procesales que se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Tras cuyo análisis se concluye que tales particularidades no se encuentran en este caso, habida cuenta que nos movemos en el ámbito del establecimiento de un régimen puramente procedimental, cuya conexión con el Derecho sustantivo autonómico brilla por su ausencia.

Su ubicación en el título competencial comprendido en el art. 149.1.18 de la Constitución debería igualmente descartarse²⁷, atendiendo, en primer lugar, al hecho de que difícilmente resulta po-

²⁶ Cuestión ésta que también ha considerado la doctrina hipotecaria. Sobre esto puede verse BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Un apunte sobre la naturaleza de la función registral y de los procedimientos a través de los que se desarrolla. La conveniencia de un debate», *RCDI*, n.º 690, julio-agosto 2005 (ID vLex: 329806), pág. 15.

²⁷ En esta línea se pronuncia LÓPEZ RAMÓN, F., *ob. cit.*, pág. 756.

sible desvincular el régimen del recurso gubernativo del ámbito del procedimiento registral propiamente dicho, habida cuenta, entre otras razones, de las consecuencias que se derivan de una eventual admisión del recurso interpuesto frente a una calificación negativa del registrador. Esto es, si el procedimiento registral incluye la formulación de un juicio del registrador sobre la legalidad de la pretensión instada por quien acude al Registro y presenta un título para su constancia en los libros registrales, dicho procedimiento debe incluir también el régimen de los recursos que se formulen frente a una eventual calificación negativa, siendo así que la resolución de los mismos afecta al propio procedimiento registral en la medida que podrá conllevar la adopción de un juicio de legalidad diferente al inicialmente formulado en la calificación recurrida, que determine la constancia en los libros del Registro del asiento primeramente rechazado.

No cabe duda de que resulta extremadamente forzado separar del ámbito del procedimiento registral el régimen de los recursos que afectan a la calificación del registrador, que aparecería así como un compartimento estanco y autónomo del propio procedimiento registral, para incluir, con posterioridad y como un acto que se integra en el citado procedimiento, el acceso a los libros del Registro del título inicialmente calificado de forma negativa, y a consecuencia de una resolución administrativa estimatoria del mismo. Teniendo en cuenta, además, que compete a la legislación civil la eventual reclamación que se formule en el procedimiento judicial que puede instarse, bien frente a la calificación registral o bien frente a la resolución adoptada por el órgano administrativo al que corresponde, si se ha interpuesto un previo recurso gubernativo.

Precisado lo anterior, resulta necesario analizar si la ubicación adecuada de la competencia para regular el régimen del recurso gubernativo sería el art. 149.1.8 de la Constitución, en lo que afecta al recurso gubernativo frente a la calificación de los registradores de la propiedad y de bienes muebles, o el art. 149.1.6 de la misma norma legal, en lo que afecta al recurso interpuesto frente a la calificación de los registradores mercantiles, habida cuenta que el Tribunal Constitucional ha incluido la competencia relativa al Registro Mercantil en este último título competencial (STC 72/1983, de 29 de julio).

El estudio de la jurisprudencia constitucional, sin embargo, no permite encontrar en las Sentencias dictadas elementos suficientes que permitan determinar cuál es el alcance positivo de la competencia exclusiva del Estado relativa a la *«ordenación de los registros e instrumentos*

públicos» ex art. 149.1.8 de la CE. Es cierto que dicho Alto Tribunal ha debido pronunciarse sobre algunas cuestiones que inciden en el mismo, pero sin que exista una doctrina clara y precisa sobre su extensión.

Así, podemos citar la STC 87/1997, de 24 de abril, en relación a la lengua en la que deben estar redactados los asientos del Registro Mercantil²⁸, y en donde expresamente se señala que el ente titular de una competencia sustantiva posee también la titularidad para regular el uso de la lengua en este ámbito material, y ello no solo en sus aspectos organizativos y de funcionamiento interno, sino también en el de las relaciones de la Administración correspondiente con los ciudadanos. También la STC 207/1999, de 11 de noviembre²⁹, en la que el Tribunal Constitucional realiza alguna matización importante, en cuanto que en ella se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno en relación a los arts. 47.3 y 48 de la Ley foral navarra 7/1989, de Medidas de Intervención en Materia de Suelo y de Vivienda, por invadir las competencias exclusivas del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8) y de las bases sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18), en cuanto que en las normas impugnadas se establecía una sanción para notarios y registradores cuando en la elevación a escritura pública o en la inscripción registral de viviendas sujetas al tanteo o retracto establecido no se hubiere hecho constar o acreditado debidamente la existencia de las notificaciones que expresamente regulaba la norma. Sobre ello, sostiene el TC que la delimitación competencial quedaba reducida a determinar si la regulación de la citada sanción a notarios y registradores había invadido la competencia estatal del art. 149.1.8 de la CE y la expresamente establecida en el art. 149.1.18 del mismo texto legal. En cuanto interesa, nos dice el TC que la función pública notarial incluye un juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico y que, por ello, el deber del notario de velar sobre la legalidad de la forma de los documentos se integra en las funciones que se le atribuyen. En lo que afecta a la función que compete a los registradores, sostiene el Tribunal que la función calificadora comporta, asimismo, un juicio de legalidad que atiende no solo a la legalidad formal y extrínseca del documento o título inscribible, sino también a la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas de los asientos del Registro. Señalando, igualmente, que el precepto impugnado incidía en el incumplimiento de los deberes de notarios

²⁸ RTC 1997\87.

²⁹ RTC 1999\207.

y registradores, integrantes de quienes ejercen la función pública notarial y la registral, incardinándose en el ámbito de la responsabilidad administrativa y disciplinaria de éstos, al que sería exigible en un régimen de uniformidad por medio de la correspondiente legislación estatal. Por lo que concluye señalando que el citado art. 47.3, objeto de la impugnación, debía ser declarado inconstitucional.

Por otro lado, resulta también importante para determinar el alcance que haya de darse al título competencial relativo a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a las competencias que las Comunidades Autónomas puedan adquirir en relación al cuerpo de registradores y notarios. Sobre esta cuestión debemos destacar las apreciaciones que se efectúan en la STC 31/2010, de 28 de junio³⁰, en cuanto a que en ella parecen integrarse los argumentos expresados en resoluciones anteriores. En esta Sentencia, el TC nos dice que las competencias que ostenta la Comunidad de Cataluña respecto a notarios y registradores se encuentran limitadas a determinadas competencias de ejecución, que inciden en el nombramiento de notarios y registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles y en la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones y concursos correspondientes. Teniendo en cuenta que en estos casos las competencias estatales implicadas eran las contenidas en el art. 149.1.8 y 18 CE, y que dichas competencias son de carácter normativo, entiende que corresponde al Estado disciplinar, con el alcance y detalle que en cada caso se requieran, las oposiciones y concursos de estos cuerpos, acompañando a dicha regulación las medidas de coordinación, e incluso de carácter ejecutivo, que deba realizar el propio Estado si resultan necesarias, bien por su dimensión supraautonómica, bien porque la actuación ejecutiva estatal sea imprescindible para asegurar el efectivo cumplimiento de las correspondientes regulaciones. Por ello, considera el TC que la configuración de estos cuerpos de funcionarios como cuerpos nacionales no impide que se descentralicen algunos aspectos de la gestión del régimen de acceso y de traslado, pues la garantía de la unidad del sistema la proporcionan las potestades normativas del Estado. Reconociéndose también la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre «el establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios».

³⁰ RTC 2010\31, en la que se resuelve sobre el recurso formulado frente a numerosos preceptos del Estatuto de Cataluña.

Finalmente, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el alcance del título competencial «ordenación de los instrumentos públicos» en la Sentencia 156/1993, de 6 de mayo³¹, relativa a la regulación por parte de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de la intervención de testigos en el testamento. En este caso, el TC nos dice que esta materia no se integra en la ordenación de los instrumentos públicos, sino que lo hace en la competencia que tiene esta Comunidad sobre legislación civil³².

Expuesto lo anterior, no parece que la competencia para regular el régimen del recurso frente a la calificación negativa de los registradores deba quedar al margen del título estatal sobre la ordenación de los registros públicos. Afirmación que puede intuirse del estudio de los Fundamentos Jurídicos de la STC 4/2024, de 16 de enero. En efecto, tal como consta en el Fundamento Jurídico Tercero de esta resolución, el TC señala que la controversia relativa a la adecuación a la Constitución del art. 3.4 de la Ley 5/2009 gira principalmente en torno a la aplicación al caso concreto del título competencial «ordenación de los registros públicos» del art. 149.1.8 de la CE versus el título competencial recogido en el art. 147.2 del Estatuto de Cataluña; motivo por el cual el Tribunal entiende que éstos serían los títulos competenciales que conformarían el canon de enjuiciamiento del recurso de inconstitucionalidad. Por esta razón, si para enjuiciar el título competencial de Cataluña para regular sobre una cuestión que se incluye en el régimen de estos recursos hay que acudir al art. 149.1.8 de la Constitución y no al art. 149.1.18 del mismo texto legal, puede deducirse con claridad que nuestro Alto Tribunal admite que el régimen del llamado recurso gubernativo se integra en el primero de los preceptos citados, y no en la competencia para legislar las especialidades de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades catalanas, a la que en ningún momento se refiere.

Por ello, en el caso que ahora nos ocupa queda al menos en entredicho que la posibilidad que tiene Cataluña para regular sobre esta materia no se integre en la ordenación de los registros e instrumentos públicos, ya que carece de sentido que el TC se refiera a este título

³¹ RTC 1993\156.

³² Pueden verse en este sentido los acertados argumentos con los que BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., cuestiona el juego de palabras que utiliza el TC en esta resolución para desvincular la materia analizada con el título competencial que con carácter exclusivo se atribuye al Estado en el art. 149.1.8 de la CE («La conservación, modificación y desarrollo de los Derechos Civiles Forales, allí donde existan», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 1, 1993, pág. 77).

competencial como el directamente implicado en la resolución del recurso, desconociendo el título en el que esta Comunidad Autónoma funda su competencia.

Obsérvese también que la estimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al art. 3.4 de la Ley 5/2009 se fundamenta en el hecho de que Cataluña se había excedido en este caso en el ejercicio de la competencia que, conforme al art. 147.2 de su Estatuto, ostentaba sobre esta materia, puesto que considera que dicho precepto no atribuye a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas competencia para resolver recursos cuando las cuestiones registrales planteadas exceden del estricto marco del Derecho civil catalán. Lo que no es del todo exacto, ya que lo que el citado art. 147.2 atribuye a Cataluña es la competencia exclusiva en materia de régimen de los recursos sobre la calificación de los títulos o las cláusulas concretos en materia de Derecho catalán que deban tener acceso a un Registro de la Propiedad, Mercantil o de Bienes Muebles de Cataluña, y el Derecho catalán es un concepto mucho más amplio que el referido con exclusividad al Derecho civil de esta Comunidad Autónoma. Habida cuenta, además, que el art. 3.4 impugnado lo que establecía era un singular régimen de acumulación de recursos cuando varios interesados optan por interponer cada uno un recurso gubernativo y *al menos uno se basa en normas de Derecho catalán*, a tenor de esta norma, la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas debería sustanciar todos los recursos, incluidos los que no aleguen una norma de Derecho catalán, con la consecuencia de que, conforme a dicha acumulación, el citado órgano administrativo resolvería aquellos recursos fundados no solo en normas de Derecho civil común o foral, sino también los fundados en cualquier otra norma estatal o autonómica.

Parece, por tanto, que el TC está presuponiendo que la competencia sobre el régimen del recurso gubernativo, aun cuando no se desvincula del título competencial relativo a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, enlaza con la que ostenta Cataluña sobre Derecho civil foral y no sobre la que puede ostentar sobre especialidades de procedimiento administrativo. Cuestión importante, pese a que ciertamente resulte difícil enlazar la competencia estatal sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos con las relativas a la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea su naturaleza.

A la vista de lo expresado por el TC en esta y otras resoluciones, entiendo que resulta extremadamente difícil sostener una desvinculación del recurso gubernativo del título competencial relativo a la orde-

nación de los registros e instrumentos públicos. Admitido lo anterior, creo que también resulta difícil sustentar constitucionalmente la posibilidad de que Cataluña pueda regular esta materia y hacerlo con la amplitud con la que se contempla en la Ley 5/2009, de la que cabe deducir diferencias sustanciales respecto al procedimiento regulado en la Ley Hipotecaria, y entre las que debe destacarse el hecho de que no se establece de forma expresa, a diferencia de lo que señala el art. 324 de la Ley Hipotecaria, el carácter potestativo del recurso³³.

Afirmación que se realiza no solo desde una perspectiva histórica y desde la consideración de que la regulación de este recurso se ha contemplado siempre en el ámbito de la legislación hipotecaria, sino atendiendo a las particularidades que acompañan al recurso frente a la calificación negativa de los registradores, al afectar a derechos de carácter estrictamente privado, pese a que las normas que haya debido aplicar el registrador en la calificación impugnada puedan tener diferente naturaleza. Creo que para ello también es importante considerar que resulta extremadamente forzado desvincular el régimen del recurso gubernativo del procedimiento registral propiamente dicho, pese al marcado carácter administrativo que cabe otorgar a algunas de las normas que regulan este recurso en la legislación hipotecaria. Argumentos a los que hay que añadir el hecho de que el legislador ha atribuido expresamente la competencia jurisdiccional para resolver las cuestiones que se suscitan en torno a la calificación de los registradores a la jurisdicción civil. Finalmente, no parece que la regulación del régimen de estos recursos pueda incluirse en el ámbito del art. 149.1.18 de la CE y sobre la base de la existencia de especialidades de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades de Derecho sustantivo catalán, puesto que no nos encontramos en el estricto ámbito del procedimiento administrativo ordinario. Sin perjuicio todo ello de que la desvinculación de esta competencia del ámbito relativo a la ordenación de los registros públicos y del estricto ámbito de Derecho civil foral presupone la existencia de un nexo indisoluble entre esta asunción competencial y la defensa del Derecho puramente autonómi-

³³ Como digo, la Ley 5/2009 no establece expresamente el carácter potestativo de este recurso, siendo la necesidad de su interposición previa una de las novedades que parece resaltar la doctrina catalana al analizar esta norma. En esta línea se manifiesta CUMELLA GAMINDE, A., «Les principal novetats de la Llei 5,2009, de 28 d'abril, dels recursos contra la qualificació negativa dels títols o les clàuses concretes en matèria de Dret Català que hagin d'inscriure's en un registre de la propietat, mercantil o de bens mobles de Catalunya (DOGC, n.º 5374, de 7 de Maig de 2009, i BOE, n.º 122, de 20 de Maig de 2009)», *Revista Catalana de Dret Privat*, vol. 11, 2010, pág. 83.

co, dejando abierta la posibilidad de esta asunción competencial por parte de otras Comunidades Autónomas sin competencias en materia de Derecho civil.

Si ello es así, quizá deberíamos preguntarnos si el sistema ahora abierto de diferentes Direcciones Generales radicadas en el territorio nacional y de diferentes trámites procedimentales para los recursos que se formulen frente a las calificaciones negativas podría abrir fisuras de las que resultare perjudicada la seguridad del tráfico jurídico³⁴. Problemas de los que es una muestra la cuestión relativa a la resolución de aquellos recursos fundados conjuntamente en normas de Derecho propio de la Comunidad Autónoma y de cualquier otro ordenamiento jurídico común o foral, cuestión que debería quedar claramente resuelta.

No obstante, y como dice el Tribunal Constitucional, parece que hasta la fecha esta asunción competencial sobre el régimen de recursos frente a la calificación negativa de los registradores no ha planteado otros problemas que los resueltos en la Sentencia que hemos tomado como referencia.

La inconstitucionalidad decretada del art. 3.4 de la Ley 5/2009 deja abierta la cuestión del régimen del recurso en aquellos casos en los que las normas implicadas no se circunscriban a las de un exclusivo ordenamiento jurídico, cuestión que debería solventarse de forma expresa, dada la multiplicidad de problemas que de ello pueden derivarse.

IV. EL CARÁCTER VINCULANTE DE LAS CONSULTAS ELEVADAS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE DERECHO Y ENTIDADES JURÍDICAS

El recurso de inconstitucionalidad que se resuelve en la STC 4/2014, de 16 de enero, no afectaba solo al art. 3.4 de la Ley 5/2009, sino también al art. 7.2 de esta misma norma. Este precepto establecía el carácter vinculante de las consultas que, conforme al apartado 1 de la norma, podrían elevar el Colegio de Notarios de Cataluña y el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas respecto de actos o negocios relativos al Derecho catalán que sean susceptibles de inscripción en los registros de Cataluña. No siendo ésta la

³⁴ Cuestión que ya formuló en su día VALLS COMBAU, J. F., *ob. cit.*, pág. 244, siendo ésta la razón por la que defiende la supresión del recurso gubernativo.

cuestión que constituye el eje central de este estudio, sin embargo, creo necesarias algunas referencias a la forma en la que el TC determina la adecuación a la Constitución del precepto impugnado, puesto que ello permite apreciar otro de los problemas que se ocasionan por la existencia de diferentes órganos administrativos en las Comunidades Autónomas que integran el Estado con competencias en esta materia.

El art. 7.2 de la Ley catalana 5/2009, como nos dice el TC, se encuentra relacionado con el carácter vinculante que la legislación estatal atribuye a las consultas suscitadas ante la DGRN. En este caso, el reproche constitucional también se fundaba en la competencia exclusiva que ostenta el Estado en virtud del art. 149.1.8, relativa a la ordenación de los registros públicos, y la que ostenta en virtud del art. 149.1.18, sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

Pues bien, para abordar el tratamiento constitucional de esta cuestión, el TC se remite a la doctrina constitucional relativa al carácter de funcionarios públicos del cuerpo de notarios y registradores de la propiedad, doctrina a la que tangencialmente aludimos en páginas anteriores, citando, en concreto, la contenida en las SSTC 87/1989, 120/1992 y 207/1999. Conforme a ella, entiende que resultaba incuestionable que los notarios y registradores se sitúan únicamente en relación de dependencia jerárquica con el Estado a través de la DGRN, por lo que no cabe una imposición coactiva con consecuencias disciplinarias y sancionadoras respecto a cualquier otro órgano. Ello no obstante, el TC se cuestiona si el hecho de privar a dichas consultas del carácter vinculante reduce las respuestas que se formulen a una cuestión meramente doctrinal, por lo que, con referencia también a doctrina contenida en otras resoluciones anteriores, entiende que admitido que no todo acto autonómico de carácter vinculante incurre por ese hecho en vicio de inconstitucionalidad, en este caso había que tener en cuenta que el carácter vinculante de las respuestas versaba únicamente sobre las relativas a la interpretación de actos o negocios del Derecho catalán, no estando en cuestión de forma directa la interpretación del Derecho civil común ni la del Derecho mercantil, sino única y exclusivamente la aplicación del Derecho civil especial de Cataluña. Por ello, a efectos de encuadrar esta competencia, habría que acudir a los arts. 129 del Estatuto de Autonomía y 149.1.8 de la CE respecto a las competencias de Cataluña en relación con la legislación civil.

Con referencia concreta a la doctrina contenida en la STC 31/2010, y admitido que la Comunidad de Cataluña tiene competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil, en la que se comprende la de la determinación de su sistema de

fuentes, sostiene que el legislador estatal debe respetarlo al ejercer su competencia exclusiva para la determinación de las fuentes del Derecho. Para el TC, nos encontraríamos aquí ante un supuesto de «*coextensión de competencia y la materia in toto*», que no es contrario a la CE en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado *ex art. 149.1.8*, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trata de competencias compartidas (STC 3/2010, FJ 59).

Argumentos que permiten verificar la adecuación a la Constitución del citado precepto, entendiendo que el art. 7.2 de la Ley 5/2009 supone una manifestación del ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat sobre su sistema privativo de Derecho civil, fundada en la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad civil establecida en el art. 149.1.8 de la CE, que ni afecta a la relación de jerarquía de notarios o registradores con la DGRN, ni condiciona, perturba, constriñe u obstruye el ejercicio de cualesquiera otras competencias estatales.

Lo primero que debe resaltarse a la vista de lo expresado por el TC es que aunque el art. 7.2 de la Ley catalana 5/2009 no disponga expresamente que las consultas elevadas a la Dirección General de Derecho e Instituciones Jurídicas de Cataluña de las que se ocupa son las relativas al Derecho civil propio, puesto que se refiere a las formuladas «*respecto a actos o negocios relativos al derecho catalán que sean susceptibles de inscripción en los registros situados en Cataluña*», siendo el contenido de la expresión «derecho catalán» mucho más amplio, la interpretación que ha de hacerse del precepto ha de circunscribirse a lo establecido en la Sentencia, puesto que la adecuación a la Constitución del alcance vinculante de las respuestas solo se extiende a las consultas relativas a actos o negocios en los que esté implicado el Derecho civil catalán.

Debe destacarse también de esta Sentencia el hecho de que el juicio de constitucionalidad que efectúa el TC del precepto adopta como punto de partida incuestionable que los notarios o registradores solo se encuentran en relación de jerarquía respecto a la DGRN. Por ello, resalta que el carácter vinculante que ha de otorgarse a las consultas elevadas a la Dirección General de Derecho e Instituciones Jurídicas lo es con independencia de la atribución de cualquier consecuencia de carácter sancionador o disciplinario que pudiera imponerse como derivada de su incumplimiento, que, por lo demás, no se contemplaba en el precepto.

Por ello, para el TC, el cumplimiento que incumbe a notarios y registradores de lo dispuesto en la norma debe vincularse con su carácter de funcionarios públicos y con el hecho de que, en virtud de tal condición, han de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Como señala Rodrigo Bercovitz³⁵, tal apreciación del TC resulta de comprensión ciertamente complicada, al desvincular el cumplimiento de sanción disciplinaria alguna.

Razón por la cual debemos concluir con el profesor Bercovitz señalando que, siendo claramente desafortunado el Título VIII de la CE, y más complicado su art. 149, el continuado empeño del TC por salvar la legislación autonómica ha propiciado una jungla legislativa de coste elevado para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas, de lo que es una muestra la presente Sentencia.

³⁵ BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., «El galimatías competencial», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, n.º 1/2004 (BIB 2014/837), pág. 3.