

El recurso gubernativo contra la calificación del registrador de la propiedad

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOCIONES GENERALES: 1. *Concepto*.—2. *Naturaleza jurídica*: a) Planteamiento. b) La jurisdicción voluntaria. c) Naturaleza de la jurisdicción voluntaria. d) Conclusión.—3. *Fundamento*.—4. *Regulación*: a) Legislación hipotecaria. b) Legislación supletoria.—III. REQUISITOS: 1. *Idea general*: a) Concepto. b) Clases: a') Subjetivos. b') Objetivos. c') De la actividad. c) Tratamiento jurídico: a') Posibilidad de examen de oficio. b') Posibilidad de subsanación.—2. *Requisitos subjetivos*: a) Referentes al órgano ante el que se interpone: a') Competencia. b') Régimen de abstención y recusación. b) Requisitos subjetivos referentes a los interesados: a') Capacidad. b') Legitimación: a'') Personas interesadas: a'') Que se hubiera de practicar la inscripción a su favor. b'') Tener interés conocido en asegurar los efectos de la inscripción, como transferente o por otro concepto. c') Quien ostente notoriamente o acredite en forma auténtica la representación legal o voluntaria. b'') El Fiscal de la Audiencia. c'') El Notario autorizante del título, en todo caso. c') Postulación. 3. *Requisitos objetivos*: a) Acto y recurso. b) Actos recurribles. c) Motivos del recurso. Cuestiones que pueden plantearse y documentos a tener en cuenta. d) Efectos en la delimitación objetiva del recurso gubernativo del proceso incoado sobre el mismo objeto. e) Recurso en el supuesto de inscripción parcial.—4. *Lugar, tiempo y forma*: a) Lugar. b) Tiempo: a') Cómputo del plazo: a'') Momento inicial. b'') Cómputo. c'') Día final. b') Inaplicación de la doctrina del acto consentido. c) Forma.—IV. PROCEDIMIENTO: 1. *Iniciación*: a) Escrito de interposición del recurso. b) Requisitos.—2. *Tramitación*: a) Admisión del recurso. b) Orden al Registrador de extender las notas marginales a los efectos del último párrafo del artículo 66 de la Ley Hipotecaria. c) Informes: a') Peticiones de informe. b') Emisión del informe.—3. *Terminación del procedimiento ante el Presidente de la Audiencia*: a) Terminación normal: resolución: a') Idea general. b') Requisitos: a') Subjetivos. b') Objetivos: a'') Acto impugnado. b'') Peticiones del recurso. c'') Plazo y forma. c') Contenido: a') Declarar la inadmisibilidad del recurso. b') Decidir la cuestión de fondo. d') Efectos. b) Terminación anormal: a') Idea general. b') Desistimiento y renuncia. c') Rectificación total de la nota. d') Caducidad. e') Muerte del recurrente.—V. EFECTOS: 1. *Efectos de la interposición del recurso*: a) Efectos respecto de las potestades del Registrador. b) Efectos respecto de las potestades del órgano competente para decidir el recurso. c) Efectos respecto del acto objeto de la inscripción: a') Que no hubiese caducado el asiento de presenta-

ción ni, en su caso, la anotación preventiva por defecto subsanable. b') Que hubiesen caducado.—2. *Efectos de la decisión del recurso*: a) Límites de la eficacia. b) Efectos declarativos: a') Posibilidad de deducir nuevo recurso gubernativo. b') Posibilidad de incoar proceso civil. c) Efectos ejecutivos. d) Efectos económicos: a') Los gastos del procedimiento. b') Los interesados deben satisfacer los gastos y costas.—VI. RECURSO DE APELACIÓN ANTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS: 1. *Idea general*.—2. *Requisitos*: a) Subjetivos: a') Órgano administrativo. b') Interesados. Legitimación. b) Objetivos: a') Acto recurrible. b') Motivos del recurso. c) Plazo.—3. *Procedimiento*: a) Iniciación. b) Admisión. c) Remisión del expediente. d) Instrucción. Audiencia y vista de los interesados. Informes: a') Idea general. b') El trámite de audiencia y vista. c') Informes preceptivos. e) Terminación: a') Terminación normal. b') Terminación anormal. f) Publicación y notificación.—4. *Efectos*: a) Idea general. b) Impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

I. INTRODUCCION

La confusión que rodea la configuración de la naturaleza jurídica de la institución registral adquiere especial relieve al tratar de definir el medio de impugnación que arbitra el Ordenamiento jurídico contra algunos de los actos que adopta el Registrador de la Propiedad: los que impiden el acceso al Registro de los títulos presentados.

Si el Registro de la Propiedad se ha definido como institución, que se intenta catalogar entre las jurisdiccionales, administrativas o en esa figura híbrida que es la «jurisdicción voluntaria»; si el procedimiento seguido ante el Registrador y los actos que adopta han sido calificados asimismo de jurisdiccionales, administrativos y de jurisdicción voluntaria, ¿qué dudas no se habrán planteado al enfrentarse con un recurso que la ley denomina «gubernativo», que se interpone contra un acto registral y que se decide en una primera instancia por el presidente de un órgano jurisdiccional, y en una segunda instancia por un órgano tan específicamente administrativo como es la Dirección General de un Departamento ministerial?

Problema éste de la naturaleza jurídica que no tiene un valor puramente dogmático, en cuanto del mismo depende el régimen jurídico y la reglamentación aplicable. Precisamente por ello tiene una fuerza incuestionable el argumento invocado por LACRUZ BERDEJO frente a mi decidida posición por la tesis administrativa de la institución registral (1): que tiene menos de común el Registro con el servicio público que con la Administración de Justicia (2), lo que conduciría a que de poco sirve tal confi-

(1) Desde mi trabajo *Naturaleza del procedimiento registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1949, págs. 581 y ss.

(2) LACRUZ, *Jurisdicción y Administración en el Registro de la Propiedad*, ponencia presentada en el *Primer Congreso de Derecho Registral*, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1961, en especial págs. 9 y ss.

guración si tenemos que acabar concluyendo con que, dadas las especialidades, no le serían aplicables, ni siquiera por la vía de supletoriedad, ninguna de las normas propias del Ordenamiento administrativo.

Más es lo cierto que cualquiera de las otras posiciones acerca de la naturaleza jurídica no conducen a resultados diferentes. Es más, puestos a decidir el problema en función de las normas más idóneas para ser aplicadas como supletorias de las especiales, habría que inclinarse por la solución administrativa. Porque no parece serio acudir a las normas reguladoras del proceso civil para llenar las lagunas del Ordenamiento hipotecario. Y si se admitiera la naturaleza de «jurisdicción voluntaria», ¿cuál sería la normativa realmente aplicable como supletoria?

No es que el Ordenamiento jurídico-administrativo sea de una aplicación incuestionable en todo aquello que no se regule especialmente por la ordenación específica del Registro de la Propiedad. Pero sí que puede serlo sin forzar tanto las cosas como lo sería aplicar la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Cuando, en cumplimiento de la disposición final primera de la Ley de Procedimiento Administrativo, se dictó el Decreto de 10 de octubre de 1958, por el que se señalaban los procedimientos especiales que, por razón de la materia, habían de quedar vigentes, se incluyeron entre ellos «los procedimientos regulados en las Leyes y Reglamentos Hipotecarios...» (artículo 1.º, apartado 7.º). Lo que no supone en modo alguno que tales procedimientos no sean administrativos. Pues precisamente el Decreto se dictó para determinar las normas especiales que seguirían regulando determinados procedimientos *administrativos* después de entrar en vigor la Ley de Procedimiento Administrativo. El artículo 1.º dice que «se consideran procedimientos administrativos especiales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo...». Y este artículo 1.º, en su apartado 2.º, dispone: «Las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I sólo serán aplicables en defecto de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final primera, 3.» Por lo que, en definitiva, aquella calificación de procedimientos administrativos *especiales* no comporta una exclusión en bloque de las normas comunes sobre procedimiento administrativo, sino únicamente la no aplicación directa—pero sí, en su caso, supletoriamente—de las normas siguientes:

- Las del capítulo II del título I, sobre órganos colegiados.
- Las del título IV, sobre procedimiento en sentido estricto, es decir, sobre la tramitación.

— Las del título VI, excepto el capítulo I, sobre procedimientos especiales.

Por lo que, en principio, el resto del articulado de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el artículo 1.º de la propia ley, en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958, debería aplicarse directamente.

¿Hasta qué punto resultan admisibles estas consecuencias de la aplicación del artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo? Parece necesario examinar las distintas categorías de normas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo:

1. Normas del título I, sobre «principios generales y competencia». No plantea dificultad alguna su aplicación a los procedimientos registrales. Es evidente que algunos de los preceptos de este título, dado el supuesto de hecho que contemplan, no guardan la menor relación con el Registro de la Propiedad. Así, artículos 1.º, 2.º, 5.º y 6.º. Pero aquellos otros que contienen los preceptos generales del régimen jurídico de la competencia son perfectamente aplicables a los procedimientos registrales.

2. Normas del título II. Al regular con carácter general el régimen jurídico de los interesados, tampoco ofrece dificultad su aplicación a la actuación de los administrados ante el Registro de la Propiedad. En cuanto se den los supuestos de hecho que contemplan los artículos del título II de la Ley de Procedimiento Administrativo podrán aplicarse, sin que ello contravenga ninguno de los principios específicos del Derecho registral.

3. Normas del título III. Las diferencias existentes entre las normas de este título se traducen necesariamente en la posibilidad de aplicación al procedimiento registral. En efecto:

a) Aquellas normas que contienen los principios generales que informan la actuación administrativa rigen indudablemente en el procedimiento registral. Así, los principios de «economía, celeridad y eficacia» (art. 29); normalización de documentos (arts. 30 y 31); reducción al mínimo de peticiones de datos y estadísticas (art. 32); horario de despacho al público (art. 37), etc. Alguna resolución de la Dirección General (Res. 28 mayo 1971) así lo ha reconocido.

b) Asimismo no parece ofrecer duda la aplicación de las normas sobre términos y plazos del capítulo III de este título, ni parte de las contenidas en el capítulo V sobre «recepción y registro de documentos».

c) Sin embargo, las del capítulo II de este título, que contienen el régimen jurídico de los actos administrativos, muy difícilmente serían aplicables en el ámbito del Derecho registral dadas las especialidades que concurren en los actos de los Registradores de la Propiedad.

4. Normas del título IV. Son tan generales las normas reguladoras del procedimiento en sentido estricto, obedeciendo al propósito del legislador de que fuesen susceptibles de aplicación, sin perjuicio de las especialidades de cada procedimiento, que serían susceptibles asimismo de aplicación al procedimiento registral, con el carácter supletorio que establece el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo.

5. Normas del título V. El régimen de revisión de los actos en vía administrativa que se regula en este título, difícilmente puede aplicarse a los actos registrales.

6. Normas del título VI. Como los procedimientos especiales que regula no cabe concebirlos en relación con el Registro de la Propiedad, por el propio ámbito de aplicación de los preceptos, quedan fuera del sector registral. Únicamente resulta de aplicación el procedimiento sancionador (arts. 133 a 137) para la corrección disciplinaria de los funcionarios públicos a los que se confía el servicio público registral.

De lo expuesto se desprende que pese a la terminante declaración del artículo 1.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con la disposición final primera y el Decreto de 10 de octubre de 1958, las normas generales del procedimiento administrativo no son susceptibles de aplicación en dos de los aspectos en que, según tales preceptos, deberían ser necesariamente aplicadas: régimen jurídico de los actos y revisión de los mismos en vía administrativa.

Y como el llamado «recurso gubernativo» constituye precisamente una de estas excepciones al régimen general, se han cargado las tintas de la especialidad y la improcedencia de toda referencia a la normativa administrativa (ni siquiera con carácter supletorio) al afrontar su estudio sistemático.

II. NOCIONES GENERALES

1. CONCEPTO

El artículo 66, párrafo primero, inciso primero, de la Ley Hipotecaria, dispone: «Los interesados podrán reclamar gubernativamente contra la calificación del título hecha por el Registrador en la cual se suspenda o deniegue el asiento solicitado, sin perjuicio de acudir, si quieren, a los Tribunales de Justicia para ventilar y contender entre sí acerca de la validez o nulidad de los mismos títulos.» Y el artículo 111 del Reglamento Hipotecario dice que en los casos del artículo 19 de la ley (es decir, cuando el Registrador notare alguna falta en el título), «los interesados

podrán... recurrir contra la calificación del Registrador gubernativamente o formular la correspondiente demanda ante los Tribunales de Justicia».

Ante el acto registral denegatorio de la inscripción (sea denegatorio o de simple suspensión), el Ordenamiento arbitra un procedimiento especial de impugnación. Admite, por supuesto, la posibilidad de acudir a los Tribunales de Justicia «para ventilar y contender... acerca de la validez o nulidad de los títulos», lo que da lugar a un proceso indebidamente calificado a veces de «recurso judicial», como contraposición al «recurso gubernativo».

El llamado «recurso gubernativo» viene definido en el Ordenamiento hipotecario por las notas siguientes:

a) En cuanto a la competencia para su resolución, que se atribuye: en una primera instancia, al Presidente de la Audiencia Territorial respectiva (art. 113 del Reglamento Hipotecario), y en una segunda instancia —que se denomina «apelación»—, a la Dirección General de los Registros y del Notariado (art. 121).

b) En cuanto a los actos objeto de impugnación, que son los emanados del Registrador de la Propiedad, cuyo contenido es suspender o denegar el asiento solicitado (art. 66 de la Ley Hipotecaria; art. 111 del Reglamento Hipotecario).

c) Y en cuanto a las cuestiones susceptibles de discusión, que únicamente podrán serlo las «que se relacionen directa o indirectamente con la calificación del Registrador». Y como, según el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, «los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulta de ellas y de los asientos del Registro», la cuestión sobre la que versará el recurso no será otra que la de si el Registrador actuó correctamente al calificar:

- la capacidad de los otorgantes;
- la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos;
- la validez de los actos.

Normalmente, los actos que tenían acceso al Registro eran civiles, sujetos al Derecho civil. De aquí que las cuestiones que pudieran plantearse en la calificación y en el recurso ulterior fueran de Derecho civil. La norma invocada como fundamento del recurso y la que deberá aplicarse en la resolución que decidiera el procedimiento era de Derecho civil.

No obstante, como consecuencia de la creciente intervención administrativa en los distintos sectores—y, por supuesto, en el de la propiedad rústica y urbana—, son cada día más los actos sujetos al Derecho administrativo que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas y, por tanto, con acceso al Registro (3). Es indudable que cuando así ocurre, las facultades calificadoras del Registrador aparecen limitadas, a veces considerablemente (4); pero la función calificadora subsiste, y ya no versará sobre cuestiones civiles, sino sobre Derecho administrativo. Las normas entonces invocadas en el recurso y las aplicadas en la resolución serán de Derecho administrativo.

Por tanto, no puede afirmarse simplistamente que la norma aplicable, que la «materia del recurso»—empleamos una terminología no muy técnica, pero comúnmente utilizada y suficientemente expresiva—, sea jurídico-privada. Así ha sido casi exclusivamente durante mucho tiempo. Pero hoy la normativa aplicable, el Derecho debatido, puede ser privado (civil o mercantil) o público (administrativo).

Lo que, en definitiva, se verifica en el recurso es el derecho del recurrente a inscribir, lo cual, a su vez, depende del Derecho en cada caso aplicable, según la naturaleza del acto.

Existe, por supuesto, una relación de Derecho público, la relación del usuario con el órgano con competencia para la prestación del servicio. Lo que se discute es si el que acude al Registro en demanda de inscripción tiene o no derecho a inscribir, lo que está en función, aparte del Derecho formal, regulador de la actuación registral (desde esta perspectiva el Derecho hipotecario es puramente formal), del Derecho material (administrativo o civil), que regula el acto que, en cada caso concreto, trata de tener acceso a los libros de Registro.

2. NATURALEZA JURÍDICA

a) Planteamiento

La naturaleza jurídica del «recurso gubernativo» será la misma que la del procedimiento registral en que se dictó el acto que se impugna. Sobre este extremo parece existir una relativa unanimidad. De aquí que se replantee con motivo de la definición de su naturaleza jurídica la cuestión de la naturaleza de la calificación registral.

(3) Me remito a mi trabajo *Los efectos de la inscripción de los actos administrativos*, «Revista de Administración pública», núm. 79, págs. 9 y ss.

(4) Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1976. Cfr. comentario al artículo 140.

Por lo que, al igual que al definir ésta, existe una tendencia francamente favorable hacia la tesis de la jurisdicción voluntaria. Y, por supuesto, completamente contraria a la tesis administrativa. Los hipotecaristas huyen de cuanto pueda tener la menor conexión con el Derecho administrativo. Como si la Administración pública fuese algo degradante —y quizá no les falte razón—, tratan de evitar el encuadramiento, de una u otra forma, en sus estructuras.

Podrá acentuarse más o menos el matiz jurisdiccional. Podrá llegarse a decir que la naturaleza del recurso gubernativo es «la de constituir un procedimiento de jurisdicción contenciosa civil, pues su objeto lo constituyen materias típicas de ese orden, aunque por circunstancias históricas no aparezcan comprendidas dentro del Código civil» (5). Pero lo que en modo alguno se admite es que pueda ser un procedimiento administrativo. Y, como hemos señalado, la tendencia dominante es la que configura al procedimiento registral—y al recurso gubernativo—como manifestación de la «jurisdicción voluntaria».

Como la tesis jurisdiccional no parece pueda seriamente defenderse, vamos a centrarnos en la de la jurisdicción voluntaria. Y como es éste, el de la jurisdicción voluntaria, uno de los conceptos más debatidos y confusos de la Ciencia del Derecho, no estará de más intentar precisar sus notas diferenciales para después verificar si en ellas pueden encajar las actuaciones del Registro de la Propiedad y, por tanto, el «recurso gubernativo».

b) *La jurisdicción voluntaria*

Con el inadecuado nombre (6) de jurisdicción voluntaria se denomina un conjunto de procedimientos tan heterogéneo y diverso, que se ha con-

(5) ASÍ CAMY, *Comentarios de la legislación hipotecaria*, 2.ª ed., Pamplona, 1975, V, pág. 616.

(6) ALCALÁ-ZAMORA, *Premisas para determinar la índole de la llamada jurisdicción voluntaria*, en «Studi in onore di Enrico Redenti», Milán, 1950, I, págs. 5 y ss., dice: «Pocas veces una construcción jurídica, de existencia plurisecular y plurinacional, cual la que nos ocupa, habrá descansado sobre cimiento tan deleznable. Que, por ejemplo, la famosa definición de CELSO acerca de la acción haya perdurado hasta nuestros días y que aún conserve irreducibles partidarios se aplica por diversos motivos, y entre otros, además de su claridad y de su concisión, porque realmente es .. una definición de la acción. Pero que el insípido pasaje de MARCIANO, ya sea auténtico o interpolado, haya resistido las inclemencias del tiempo, engendrado numerosas teorías y creado dificultades sinfín, es algo que debiera producir estupor, ya que no pasa de insinuar una distinción, sin fijarle un solo rasgo o atributo. Mas de él arranca el nombre, que ha prevalecido contra viento y marea. Porque, con raras excepciones, si algún resultado concluyente se ha logrado en materia de jurisdicción voluntaria es el de que no es ni lo uno ni lo otro. No es jurisdicción porque en la variadísima lista de negocios que la integran será difícil

siderado imposible agruparlos bajo un punto de vista general sistematizador (7). Los distintos tipos de procedimiento pueden quizá catalogarse en dos grandes grupos (8):

- Por un lado, «los que de una manera preventiva, preparatoria o cautelar enlazan con eventualidades procesales, aunque el proceso no llegue, en definitiva, a surgir».
- Por otro, los que, al margen de toda perspectiva o propósito procesal, tienen por objeto la autorización, la homologación o dación de fe de ciertos actos. Ahora bien, en estos últimos cabe que, a fin de rodear de mayores garantías la tramitación de los expedientes, se confíen a órganos judiciales o que, por el contrario, se confíen a órganos no judiciales (Notarios, Registradores de la Propiedad, etc.).

c) *Naturaleza de la jurisdicción voluntaria*

Esta heterogeneidad de supuestos englobados bajo la rúbrica de jurisdicción voluntaria, las enormes dificultades—por no decir imposibilidad—de encontrar un denominador común que defina su naturaleza, explica la insatisfacción de la doctrina ante los distintos intentos (9). No se ha encontrado una solución que pueda satisfacer las mínimas exigencias de rigor científico.

encontrar alguno que satisfaga fines jurisdiccionales en estricto sentido; y mucho menos es voluntaria, porque con frecuencia la intervención judicial resulta para los interesados en promoverla tan necesaria o más que en la jurisdicción contenciosa, en la que, al menos cuando se trata de procesos civiles dispositivos, a diferencia de los inquisitorios, las partes pueden eludir el juicio, ponerle término o sustituirlo por medios autocompositivos y hasta autodefensivos. Tan no es jurisdicción voluntaria (como tampoco proceso voluntario) que expositores de diversos países, cual queriendo salvar el escrúpulo de conciencia inherente al empleo de una terminología inexacta, hablan, al referirse a ella, de «die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit» o bien de la *così detta*, de la *soi-disante* o de la llamada jurisdicción voluntaria. Y, sin embargo, pese a su notoria impropiedad, el nombre subsiste y persiste, por el lastre de la tradición, tan fuerte en el campo jurídico, y, acaso más, porque la variedad extrema de los procedimientos que la componen y la insuficiencia de las teorías puestas en circulación para explicarla dificultan la indispensable convergencia de pareceres que lleve a cabo el cambio.»

(7) Así, ALVAREZ CASTELLANOS, *El proceso de jurisdicción voluntaria*, en «Revista de Derecho procesal» (primera etapa), 1945, núm. 3, pág. 340.

(8) Reducimos así, en principio, los tres que distingue ALCALÁ-ZAMORA, *Pre-misas*, cit., págs. 13 y ss., por entender que los dos últimos que distingue cabe agruparlos inicialmente en uno.

(9) Estamos ante una actividad de naturaleza muy discutida. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milán, 1970, I, pág. 72. PRIETO CASTRO, *Meditaciones sobre la jurisdicción voluntaria*, en «Trabajos y orientaciones de Derecho procesal», núm. 35, y *Derecho procesal civil*, 9.ª ed., Madrid, 1972, II, págs. 553 y ss.

La simplista fórmula de tratar de catalogar la jurisdicción voluntaria entre las funciones jurisdiccionales (10) o administrativas parece superada (11). Y la cómoda solución de decir que se trata de un tercer género, intermedio, distinto de uno y otro, no puede aducir ni un solo argumento serio para calificar jurídicamente una actividad que se resiste a ser catalogada unitariamente. Porque, en efecto, si bien el primer grupo de los procedimientos que se consideran de jurisdicción voluntaria, por su conexión con las funciones procesales, ocupa, ciertamente, una posición intermedia, que justifica su regulación en los Códigos de Enjuiciamiento (12), el grupo segundo no tiene otra conexión con el principio procesal que su atribución, cuando se considera oportuno rodear de mayores garantías la tramitación de los expedientes a alguno de estos procedimientos, a órganos jurisdiccionales, a órganos a los que confía la función jurisdiccional. De aquí que cuando estemos ante procedimientos en que no se considere necesario ni oportuno atribuir su conocimiento al juzgador y, por tanto, se desarrollan y deciden por órgano que no es jurisdiccional, sino administrativo, la calificación de los mismos como de «jurisdicción voluntaria», en lugar de resolver el problema de su naturaleza, lo agrava. Pues a las dificultades que en sí plantea su régimen jurídico propio, se añadirían las que plantea la naturaleza de la jurisdicción voluntaria.

La impropia terminología utilizada al referirse a esta jurisdicción (13)

(10) Aun cuando se dice que la tesis administrativa es la dominante, no deja de tener adeptos la tesis procesal o judicial. Así, entre nosotros, ALVAREZ CASTELLANOS, *El proceso*, cit.; PINA, *Notas sobre la jurisdicción voluntaria*, en «Derecho procesal» (temas), 2.ª ed., Méjico, 1951, págs. 207 y ss.; SÁEZ Y LÓPEZ, *Compendio de Derecho procesal civil y penal*, Madrid, 1968, tomo III, vol. IV, pág. 328; OGAYAR, *Impugnación de la calificación registral*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1974, pág. 14.

(11) GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 1945, I, páginas 277 y ss.; opinión que reitera en las distintas ediciones de su *Derecho procesal civil*. ALCALÁ-ZAMORA, que asimismo se adhirió a la tesis administrativa en *Ensayos de Derecho procesal*, Buenos Aires, 1944, págs. 603 y 648, y en *Proceso, autocomposición y autodefensa*. Méjico, 1947, pág. 135, rectificó su posición inicial en *Premisas*, cit. Por nuestra parte, en *Naturaleza del progreso registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1949, págs. 581 y ss. En la línea crítica, GARRIDO, *Tratado de Derecho administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1961, I, págs. 33 y ss.

(12) ALCALÁ-ZAMORA, *Premisas*, cit., págs. 13-14.

(13) Una vez más citamos a ALCALÁ-ZAMORA. En *Premisas*, cit., pág. 12, dice: «Esa circunstancia crea una falsa impresión de semejanza y nexos, acorta de manera artificial la distancia entre los dos sectores y engendra confusiones que cabe y conviene evitar mediante el uso de un léxico distinto. Como hace años dijimos a propósito del Derecho hispano-cubano, "que no se llame demanda a la solicitud, ni partes a los interesados o participantes, ni proceso al expediente, ni sentencia a la resolución..., ni apelación a la alzada (si se admite)", sino que se extienda "a toda la cadena de sujetos y actuaciones el agudo contraste que entre el juicio y el acto (o mejor, el negocio)", como conceptos básicos de una y otra jurisdicción se supo establecer por el legislador español.»

no ha dejado de traducirse también al abordar el régimen jurídico del recurso gubernativo contra la calificación del Registrador, empleándose a veces por la Dirección General de los Registros en sus resoluciones expresiones como «personalidad», «excepción dilatoria» y otras análogas, correctas en el mundo del proceso, pero impropias cuando se trata de aplicar fuera del mismo, aunque sea a un procedimiento de «jurisdicción voluntaria».

d) *Conclusión*

Si la actividad del Registrador de la Propiedad se configura de jurisdicción voluntaria pertenecería a las que no se confían a órganos jurisdiccionales. Por lo que esa vinculación a las instituciones procesales en razón al sujeto que la realiza no existiría.

Por tanto, ¿qué razón existe para no calificar la actuación del Registrador de acuerdo con la naturaleza del funcionario?

Aquí radica, en definitiva, el nudo de la cuestión. No se considera que la excelsa función del Registrador pueda tener la menor relación con la función administrativa. LACRUZ recuerda cómo un hipotecarista alemán, ya antiguo, al comentar la Ordenación alemana del Registro, negaba a la función del Registrador su condición de administrativa, «por ser su cargo un *nobile officium*». Y LACRUZ añade: «Yo creo que la expresión *nobile officium* señala aquí al aspecto judicial de la profesión, que en España, donde, ciertamente, los Registradores no son Jueces, aleja bastante su figura de la de un funcionario administrativo corriente» (14). Pues —dice LACRUZ— el funcionario administrativo «no tiene independencia objetiva ni subjetiva: está acostumbrado y obligado a obedecer a sus superiores y aceptar sus indicaciones en el desempeño de sus tareas administrativas. La independencia del Registrador en el desempeño de su función es más semejante a la del Juez» (15).

Realmente, repetimos, ante el panorama que nos ofrece la realidad administrativa, es explicable esta resistencia a... llamar a las cosas por su nombre. Porque por muy especial que sea el régimen jurídico de su actuación, no parece posible negar que el Registro de la Propiedad sea un servicio público y que los funcionarios a los que se encomienda sean administrativos.

Cierto que su independencia de actuación no se da normalmente en la actuación de otros funcionarios. Pero tampoco aquí las diferencias son

(14) *Jurisdicción y Administración*, cit., pág. 15.

(15) *Jurisdicción y Administración*, cit., pág. 16.

sustanciales, sino derivadas de la corruptela. Por eso, LACRUZ, al referirse al «funcionario administrativo corriente», dice que «está acostumbrado y obligado a obedecer». Y se equivoca al decir «obligado», al menos en términos absolutos. Cuando un funcionario administrativo—por muy corriente que sea—, en la esfera de su competencia, emite una propuesta o informe, no tiene por qué hacerlo en el sentido que se le ordene—o indique—por el superior, sino que debe emitir su opinión de acuerdo con lo que estime procedente en Derecho. Si luego no le gusta al que tiene que firmar la propuesta, éste será muy dueño para apartarse de ésta; pero lo que no podrá hacer es ordenar al funcionario que haga otra propuesta. Si así se hace—y se hace—no es porque lo imponga el Derecho administrativo y la naturaleza de la función, sino por corruptela.

Dada la posición del Registrador, la independencia se potencia al máximo. Lo que constituye una garantía real de la calificación. Pero esta independencia no es suficiente para negar la condición de funcionario administrativo (16).

La especialidad de la función—tiene por objeto normalmente actividad de Derecho privado—determina que el acto que dicta no esté sometido al régimen común de revisión de los actos administrativos. Pero esto tampoco permite negar al recurso que en última instancia resolverá una Dirección General del Ministerio de Justicia la calificación de administrativo. Será un recurso sujeto a una normativa especial. Pero administrativo. Y, por consiguiente, en tanto en cuanto ello sea compatible con su régimen especial y con los principios que le informan, se aplicarán supletoriamente las normas sobre los recursos administrativos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

3. FUNDAMENTO

Si los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales (art. 1.º de la Ley Hipotecaria), en principio sería lógico que fuesen los Tribunales de Justicia los que decidieran acerca de la legalidad o ilegalidad del acuerdo denegando el acceso al Registro de la Propiedad de un título.

El Ordenamiento hipotecario así lo permite en el artículo 66 de la Ley Hipotecaria; pero lo permite al lado—o, si se quiere, como forma subsidiaria—del recurso gubernativo. «Los interesados—comienza este artículo—podrán reclamar gubernativamente contra la calificación del título

(16) Ultimamente ha defendido esta posición, con argumentos en nuestra opinión irrefutables, OGAYAR, *Impugnación de la calificación registral*, cit., págs. 14-15.

hecha por el Registrador en la cual se suspenda o deniegue el asiento solicitado.»

¿Por qué esta diferencia de régimen? ¿Por qué no cabe el «recurso gubernativo» contra la calificación que conduce a extender el asiento solicitado y sí en caso contrario?

Parece que la razón no es otra que los efectos tan diferentes que una y otra resolución comportan. Porque cuando se accede a extender el asiento solicitado, el Registro despliega plenamente sus efectos, sin perjuicio de que los perjudicados puedan promover el proceso correspondiente dirigido a obtener la nulidad del asiento, con la garantía de la anotación preventiva de la demanda, Así, la Resolución de 17 de diciembre de 1971.

Sin embargo, cuando el resultado es el no acceso al Registro del acto, el que solicitó el asiento se encuentra sin ninguna de las garantías de seguridad que el Registro confiere. De aquí que se arbitre una vía de impugnación más expedita y rápida que el proceso ante la jurisdicción ordinaria, al mismo tiempo que se prorrogan los efectos del asiento de presentación y, en su caso, de la anotación preventiva hasta que se resuelva definitivamente el recurso (art. 66, párrafo tercero, Ley Hipotecaria).

La resolución del recurso permitirá obtener la inscripción o, por el contrario, dejar al interesado como única alternativa la procesal, aparte, por supuesto, de proceder a la subsanación o rectificación del título, de acuerdo con la nota del Registrador.

Admitida la impugnación por vía de recurso, parecía lógico haber atribuido la competencia para su decisión en una única instancia al Centro Directivo de que dependa el Registrador (17). Ahora bien, si se piensa que dada la especial configuración del servicio registral, se confían las funciones de inspección y vigilancia, además de a la Dirección General de los Registros y del Notariado, al Presidente de la Audiencia (artículos 267 y 269, Ley Hipotecaria; arts. 469 a 471, Reglamento Hipotecario), está plenamente justificada esta regulación, que atribuye la competencia en una primera instancia al Presidente de la Audiencia, y no existe razón alguna para modificar esta regulación dada la garantía que siempre supone la intervención de un órgano vinculado al Poder judicial y la indiscutible eficacia de la misma (18).

(17) Así se defiende en la propuesta de reforma con que termina el trabajo de OGAYAR, *Impugnación de la calificación registral*, cit., págs. 24 y ss.

(18) Lo que reconoce y destaca el propio OGAYAR, *ob. cit.* en nota anterior.

4. REGULACIÓN

a) *Legislación hipotecaria*

El «recurso gubernativo» se encuentra regulado en la Ley Hipotecaria (art. 66) y Reglamento Hipotecario (arts. 112 a 136).

b) *Legislación supletoria*

El problema de la legislación supletoria viene complicado por la discusión acerca de la naturaleza jurídica del recurso.

Partiendo de la configuración como procedimiento de jurisdicción voluntaria, se ha negado la aplicación a cualquier precepto de la Ley de Procedimiento Administrativo. En este sentido, por ejemplo, la Resolución de 23 de marzo de 1961, cuya importancia ha destacado Roca (19), en cuanto que, además de consagrar solemnemente la naturaleza de jurisdicción voluntaria, declara que la excepción contenida en el artículo 1.º, 7, del Decreto de 10 de octubre de 1958, que determina los procedimientos administrativos especiales, se refiere a los regulados en los artículos 265 y 289 de la Ley Hipotecaria y 563 y 618 de su Reglamento, pero no comprende los que por su naturaleza y circunstancias se hallan fuera de la competencia del citado Decreto.

Realmente, la afirmación de que el artículo 1.º, 7, del Decreto de 1958 se refiere a los procedimientos regulados en los artículos 265 y 289 de la Ley Hipotecaria y 563 y 618 de su Reglamento es inexacta. Porque el apartado 7 del artículo 1.º del Decreto citado se refiere, sin distinguir, a «los procedimientos regulados en las Leyes y Reglamentos Hipotecarios...». Ello no quiere decir que puedan someterse sin más estos procedimientos al régimen de los especiales, a que se refiere el artículo 1.º, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pues como han señalado *ut supra* las normas generales de la Ley de Procedimiento Administrativo, que, según este artículo 1.º, 2, serían de aplicación como tal procedimiento especial, son incompatibles con los principios y regulación de los procedimientos hipotecarios. Pero en cuanto sean compatibles, no hay razón alguna para negar la aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, el criterio de las Resoluciones de la Dirección General es cerrado al respecto. Así, una Resolución de 23 de febrero de 1968, dictada

(19) ROCA SASTRE, *Derecho hipotecario* (6.ª ed.), Barcelona, 1968, II, páginas 293-294.

en recurso contra acuerdo del Registro Mercantil, reitera la doctrina de la de 23 de marzo de 1961 y en su tercer considerando establece: «Que igualmente la mencionada resolución estableció que la excepción contenida en el número 7 del artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958, que determina los procedimientos administrativos especiales, a los que no se aplican los preceptos contenidos en el título I, capítulo II, títulos IV y VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, se refiere a aquellos procedimientos de las disposiciones citadas cuya materia es administrativa y, entre otros, los regulados en los artículos 265 y 289 de la Ley Hipotecaria, 563 y 618 del Reglamento para su ejecución, 340 y siguientes del Reglamento Notarial, pero no comprende los que por su naturaleza y circunstancias se hallan fuera de competencia del citado Decreto» (20).

En consecuencia, al plantear la cuestión sobre el cómputo de plazos, establece (cuarto considerando): «Que si se trata de recurso gubernativo interpuesto contra la calificación de los Registradores Mercantiles, las normas a aplicar, en defecto de las específicamente suyas, recogidas en el título II del Reglamento del Registro Mercantil, serán las mismas que el Reglamento Hipotecario establece para los recursos gubernativos contra la calificación de los Registradores de la Propiedad, dada la remisión que el Reglamento Hipotecario hace de la disposición transitoria adicional cuarta del primer texto literal citado» (21).

No obstante, hay que destacar alguna resolución que, rectificando la anterior tendencia, no duda en acudir a la Ley de Procedimiento Administrativo. Así, la Resolución de 28 de mayo de 1971 (*Anuario*, págs. 22 y siguientes), en cuyo primer considerando establece: «Que aun cuando se trata de dos notas de calificación, la íntima conexión existente entre ellas, y en armonía con los principios de economía, celeridad y eficacia que inspiran los procedimientos actuales, del que es muestra el artículo 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aconsejan acumularlos y resolverlos en un único y solo expediente.»

(20) Publicada en el *Anuario* de 1968, págs. 92 a 97.

(21) Realmente, como después se señala, esta diferente regulación no tiene sentido después del Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, reformando en Título preliminar del Código civil al disponer el artículo 5.º del Código civil: «1. Siempre que no se establezca otra cosa, en los plazos señalados por días, a contar de uno determinado, quedará éste excluido del cómputo, el cual deberá empezar en el día siempre; y si los plazos estuviesen fijados por meses o años, se computarán de fecha a fecha. Cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. 2. En el cómputo civil de los plazos no se excluyen los días inhábiles.»

Sobre el problema me remito a mi trabajo *La norma sobre cómputo de plazos del Código civil y su aplicación al procedimiento y proceso administrativos*, «Documentación jurídica», núm. 4 (octubre de 1974), págs. 1297 y ss.

III. REQUISITOS

1. IDEA GENERAL

a) *Concepto*

Para que el órgano al que se dirige el recurso pueda resolver la petición que se deduzca y, en consecuencia, anular el acto y acordar la inscripción denegada o suspendida, es necesario que concurren unas circunstancias, que constituyen los requisitos del recurso.

Así ocurre tanto en el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales como en el de los administrativos. Y, por tanto, cualquiera que sea su naturaleza, en el recurso gubernativo. Sin que se den tales requisitos sería improcedente cualquier pronunciamiento en cuanto al fondo del recurso.

b) *Clases*

Los requisitos del recurso pueden clasificarse, en atención a los elementos a que afecta, en:

a') *Subjetivos*: Referentes al órgano ante el que se interpone (en especial competencia, régimen de abstención y recusación) y referentes a los interesados (capacidad, legitimación y postulación).

b') *Objetivos*: Que se desdoblan fundamentalmente en dos: actos susceptibles de recurso y motivos de impugnación.

c') *De la actividad*: Lugar, tiempo y forma.

c) *Tratamiento jurídico*

El tratamiento jurídico se traduce en el examen de las dos cuestiones fundamentales siguientes: si los defectos pueden ser tenidos en cuenta de oficio y si son susceptibles de subsanación.

a') *Posibilidad de examen de oficio*: Alguna Resolución de la Dirección General, al referirse al defecto de uno de los requisitos de admisibilidad—la legitimación—, ha sentado la improcedencia de la apreciación de oficio. Así, la Resolución de 10 de agosto de 1940, que, reiterando la de 8 de enero de 1921, en su último considerando establece:

«Que la denominada más o menos técnicamente falta de personalidad del Notario debe alegarse en forma de excepción dilato-

ría por el Registrador al defender su nota calificadora, conforme a la Resolución de 8 de noviembre de 1921 (22), no siendo admisible si se formula sólo por otros en el escrito de apelación.»

Esta doctrina no parece correcta. En primer lugar, porque la llamada «excepción dilatoria» es un medio de oposición propio del proceso, por lo que no es susceptible de aplicación en un procedimiento que es administrativo. Ni siquiera aceptando la tesis de la jurisdicción voluntaria sería correcta.

Si, como se ha señalado, a estos procedimientos son de aplicación las normas reguladoras del procedimiento administrativo en cuanto no exista norma especial en contrario o sean incompatibles con los principios informantes de este recurso especial, no parece ofrecer duda la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo y entender que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de ésta, el órgano ante el que se interpone el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, aunque no hayan sido alegadas por los interesados. Entre ellas, la de la admisibilidad del recurso por concurrir todos los requisitos.

b') *Posibilidad de subsanación*: La regulación de los procedimientos administrativos—y, por supuesto, del proceso administrativo—ha adoptado entre sus principios informantes el antiformalismo. El preámbulo de la Ley de Procedimiento Administrativo (ap. V, 2) así lo dice expresamente. Y el artículo 71, en aplicación del mismo, consagra la posibilidad de subsanar todo defecto del escrito de iniciación de un procedimiento que fuere susceptible de ello. En cuanto los requisitos del recurso deben darse en el momento de iniciación y concurrir en el escrito de interposición, parece evidente que cualquier falta que afecte a alguno de ellos susceptible de subsanación podrá ser subsanada. Es más, el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo impone al órgano administrativo ante el que se tramita un procedimiento, que aprecie la existencia de un defecto, el requerimiento a la persona que presentó el escrito para que lo subsane, concediéndole al efecto un plazo de diez días—plazo que será prorrogable según el artículo 57 de la misma ley—. De tal modo que no podrá declararse inadmisibles un recurso por cualquier defecto subsanable, si no se cumplió lo prevenido en el artículo 71 y el interesado no subsanó el defecto.

(22) Las resoluciones de la Dirección General, al aplicar el régimen procesal de falta de personalidad (Resoluciones de 8 de enero de 1921 y 10 de agosto de 1940), llegan a soluciones que no consideramos correctas.

No existe razón alguna que justifique la inaplicación de este precepto al procedimiento en el que se tramita un recurso gubernativo contra la calificación de un Registrador. Siempre que el defecto sea subsanable, no podrá declararse la inadmisibilidad sin haber dado previamente la oportunidad al interesado de llevar a cabo la subsanación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2. REQUISITOS SUBJETIVOS

a) *Referentes al órgano ante el que se interpone*

a') *Competencia:* Para que el órgano ante el que se interpone el recurso gubernativo pueda dictar resolución sobre la cuestión en el mismo planteada es necesario que tenga competencia. En otro caso, la resolución adolecerá de un vicio de incompetencia y, por tanto, será inválida, invalidez que podría consistir en la nulidad de pleno derecho si la incompetencia fuese manifiesta.

En segundo grado, como el único órgano competente para la resolución del recurso de apelación es la Dirección General de los Registros y del Notariado, no surgirán dificultades en este aspecto y no es posible que se den supuestos de incompetencia. Y, ciertamente, tampoco es probable que se planteen en la Primera Instancia, ante la claridad de la delimitación de la competencia en la normativa vigente, que la atribuye al «Presidente de la Audiencia Territorial respectiva» (art. 113 del Reglamento Hipotecario), esto es, de la Audiencia en cuyo territorio tenga su circunscripción el Registro del titular que dictó el acto objeto de impugnación.

De este modo se rectificó la regulación anterior, en la que existía una primera instancia ante el Juez de Primera Instancia (v. gr., Resoluciones de 18 de septiembre de 1895 y 8 de enero y 3 de junio de 1896).

Hoy el escrito de interposición del recurso podrá presentarse ante el «Juez de Primera Instancia del partido a que corresponda el Registro» (artículo 113 del Reglamento Hipotecario), pero el destinatario del recurso será el Presidente de la Audiencia. El Juez de Primera Instancia será un simple buzón. Su función será en estos recursos análoga a la que desempeñan los órganos que enumera el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo en los demás procedimientos administrativos. Lo que no supone que no se aplique el artículo 66. Ha de interpretarse la norma del artículo 113 del Reglamento Hipotecario, en el sentido de que el órgano a que se refiere el apartado 2 del artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo es en estos casos el Juzgado de Primera Instancia.

No obstante, dado el formalismo y tendencia a huir de todo lo que sea normativa del procedimiento administrativo, es aconsejable prescindir de lo que dispone el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, para evitar problemas de inadmisibilidades, presentar el escrito ante alguno de los órganos que enumera el artículo 113, párrafo primero, del Reglamento Hipotecario.

Se incurrirá en incompetencia si se dirige—y resuelve—el recurso por:

- El Juez de Primera Instancia o cualquier otro órgano distinto del Presidente de la Audiencia.
- El Presidente de la Audiencia en cuyo territorio no tenga su circunscripción el Registro.

Si así ocurriera—lo que, como se ha señalado, no parece probable—, la Dirección General de los Registros y del Notariado, al conocer del «recurso de apelación», deberá, de oficio o por haberse planteado por los interesados, anular la resolución recaída en Primera Instancia.

Si el posible defecto de competencia se apreciara antes de la resolución, en nuestra opinión no ofrece duda la aplicabilidad con carácter supletorio del artículo 8, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que el órgano incompetente debería remitir las actuaciones al que considere competente.

b') *Régimen de abstención y recusación*: Es incuestionable que no debe resolverse el recurso por persona en la que concurra algún motivo de recusación o abstención. Una vez más se impone la decisión acerca de la normativa aplicable.

Creo que no es posible poner en tela de juicio que serán las normas sobre abstención y recusación de la Ley de Procedimiento Administrativo (arts. 20 y 21) las únicas aplicables a la Segunda Instancia. Pues el Director General de los Registros y del Notariado, órgano puramente administrativo, integrante de la Administración del Estado, debe ajustar su actuación a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, como la Primera Instancia se resuelve por el Presidente de un «órgano judicial», ¿pueden aplicarse las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo? ¿O debe regirse por las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil?

Desde el momento que actúa, no como órgano judicial—el Presidente de la Audiencia no es un órgano judicial—, en un recurso que debe calificarse de administrativo, parece evidente que también debe regirse por las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo, con los efectos que sus preceptos atribuyen a la decisión por quien está incurso en un motivo

de abstención o recusación, esto es: «no implicará *necesariamente* la invalidez de los actos» (art. 20, 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo).

b) *Requisitos subjetivos referentes a los interesados*

a') *Capacidad*: De las personas que, según el artículo 112 del Reglamento Hipotecario, están legitimadas para interponer el recurso, únicamente se plantea el problema de la capacidad respecto de las del apartado primero, ya que las otras, dada su condición de funcionarios, bastará que la ostenten.

Cuando quien deduce el recurso no es el Fiscal (art. 112, ap. 2.º) ni el Notario (art. 112, ap. 3.º), sino la persona natural o jurídica en quien concurra alguna de las circunstancias del apartado 1.º del artículo 112 del Reglamento Hipotecario, deberá tener capacidad de obrar. Dada la remisión que el artículo 22 de la Ley de Procedimiento Administrativo hace a las «normas civiles», no se plantean aquí las dudas que existen en otros aspectos de la regulación del recurso acerca de la normativa aplicable.

Por tanto:

a'') Si el interesado es una persona física deberá tener capacidad de obrar o, en otro caso, suplir la incapacidad por los medios previstos en el Derecho civil.

b'') Si el interesado es una persona jurídica deberá actuar a través de quienes ostenten la representación de la misma. A tal efecto se ha declarado que:

- «Es fuerza conocer en representación legítima del Estado al Abogado del mismo» (Resolución de 5 de diciembre de 1894). Ahora bien, siempre y cuando no se confíe la representación a órgano distinto, como es el ramo de Guerra, en que se atribuye «a las Comisarias de Guerra, interventores de los respectivos distritos, esta representación» (Resolución de 15 de septiembre de 1897).
- «Que los agentes ejecutivos obran como mandatarios de la Administración en lo referente a funciones meramente recaudatorias, y dentro de éstas tienen personalidad y facultades encaminadas a hacer efectivos los descubiertos que existan en favor de la Hacienda, pero carecen de competencia para representar a la misma cuando sus intereses puedan estimarse lesionados

por la negativa de los Registradores a inscribir documentos derivados de los expedientes de apremio» (Resolución de 18 de abril de 1912).

- Que la representación conferida a un Director General de una Sociedad para representarla ante las oficinas públicas, autoridades y funcionarios es suficiente para interponer el recurso gubernativo, sin que pueda aducirse en contra que los Estatutos exijan acuerdo del Consejo de Administración para la interposición de toda clase de litigios, pues ello supondría prejuzgar «con inexactitud el verdadero carácter del recurso gubernativo, que según la técnica registral moderna ha de situarse dentro de la jurisdicción voluntaria y no en el campo propio de la contenciosa» (Resolución de 14 de julio de 1934).
- Que ostenta la representación de la Caja de Ahorros su Presidente cuando la Junta de Gobierno se la confirió antes del escrito de interposición (Resolución de 26 de octubre de 1938).

En la Administración pública, en cuanto exista una persona jurídica pública distinta del Estado (art. 1, ap. 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), tiene capacidad para recurrir con independencia del Estado, a través de sus representantes. Así se ha reconocido expresamente a alguna entidad, como el IRYDA. El artículo 235, apartado tercero, párrafo segundo, de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, dice: «El Instituto tendrá personalidad para recurrir gubernativamente contra la calificación registral, por los trámites establecidos en la Ley Hipotecaria y en su Reglamento.» El precepto se refiere a la concentración parcelaria. Pero es incuestionable la capacidad de los organismos autónomos, siempre que reúnan los requisitos de legitimación.

Parece indudable la aplicación del principio, sancionado por reiterada jurisprudencia, referido a los procedimientos administrativos en general, de que la personalidad reconocida en una fase del mismo no puede desconocerse en otra ulterior. Así, por ejemplo, una Resolución de 15 de septiembre de 1897 dice que «D. E. C. ostentó el carácter de Comisario de Guerra Interventor al interponer el recurso, sin que el Registrador lo pusiera en duda, por lo cual tuvo personalidad para interponerlo como representante del Estado».

b') *Legitimación.* a") *Personas interesadas:* El interés «directo, personal y legítimo» que, como requisito para recurrir, establece el artículo 113, 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo, se concreta en

el recurso gubernativo contra la calificación del Registrador en encontrarse en una de las situaciones siguientes:

a'') *Que se hubiera de practicar la inscripción a su favor:* Es obvio que si el recurso se deduce contra un acto registral que suspendió o denegó una inscripción, el primer interesado es aquel a cuyo favor hubiera de practicarse la inscripción, que no pudo efectuarse precisamente como consecuencia del acto impugnado. De aquí que se haya reconocido legitimación al adquirente que solicitó la inscripción (Resolución de 31 de marzo de 1936), al adquirente cuando se ha denegado la inscripción del derecho del transferente (Resolución de 4 de julio de 1881), al sucesor del adjudicatario (Resolución de 17 de noviembre de 1897) y a los albaaceas contadores-partidores (Resolución de 30 de abril de 1906 y 28 de julio de 1954).

En la Resolución de 9 de marzo de 1971 se dice que «entre las personas que el artículo 112 del Reglamento Hipotecario enumera para poder entablar el recurso gubernativo... no cabe incluir la del recurrente, que al no haber presentado en el Registro la escritura de compraventa de la que dice resultar la transmisión de la finca a su favor y no haberse podido tener en cuenta, en consecuencia, para la calificación, en principio carece de interés desde el punto de vista registral en la situación de doble inmatriculación que dice haberse planteado».

b'') *Tener interés conocido en asegurar los efectos de la inscripción, como transferente o por otro concepto:* Cualquier interés conocido en asegurar los efectos de la inscripción es suficiente para conferir legitimación para recurrir. Se cita como ejemplo típico el del «transferente», cuyo interés es incuestionable. En cuanto el adquirente no puede obtener la inscripción a su favor del derecho transmitido como consecuencia de algún defecto, podrá dirigirse frente a aquél a fin de que la transmisión produzca plenos efectos. Pero no se limita a este supuesto. Y admite cualquier otro.

c'') *Quien ostente notoriamente o acredite en forma auténtica la representación legal o voluntaria:* Las personas con legitimación para recurrir podrán hacerlo por sí o bien a través de representante. Es éste un principio general del procedimiento administrativo (art. 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo) que tiene aplicación aquí. El artículo 24 dice que para formular reclamaciones—y, por tanto, recursos—, el representante deberá acreditar la representación «mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada y, en su caso, legalizada o poder *apud-acta*». En nuestra opinión, no ofrece duda la aplicabilidad de este precepto al recurso gubernativo contra la calificación del Registrador, en cuanto a los medios para acreditar la representación. Pues

el artículo 112, 1.º, del Reglamento Hipotecario admite que el representante no «acredite en forma auténtica la representación» cuando la «ostente notoriamente».

Pero salvo este supuesto de que se «ostente notoriamente» la representación, será necesario acreditarla «en forma auténtica». Y son medios de acreditarla auténticamente los que enumera el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Reiteradas resoluciones se han referido a esta exigencia de acreditar la representación (v. gr., Resoluciones de 21 de enero de 1875 y 22 de enero y 1 de julio de 1927). Una Resolución de 17 de mayo de 1943 exige que se aporte el poder. Y otra de 6 de diciembre de 1879 niega personalidad al mandatario verbal de los interesados.

Ahora bien, este requisito de acreditar la presentación ha de entenderse subsanable, a tenor del artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

b") *El Fiscal de la Audiencia*: Tiene legitimación para recurrir el Fiscal de la Audiencia cuando concurren las circunstancias siguientes:

- Que se trate de suspensiones o negativas a inscribir documentos expedidos por un órgano jurisdiccional.
- Que el documento hubiere sido expedido en «asuntos criminales o civiles en los cuales deba ser parte con arreglo a las leyes».

Una Resolución de 6 de junio de 1968, recaída en recurso interpuesto por el Fiscal de la Audiencia Provincial contra la negativa del Registrador a inscribir un mandamiento judicial dictado por un Juez de instrucción de la provincia, resolvió la cuestión previa de si tenía legitimación el Fiscal en sentido afirmativo, «dados los amplios términos en que aparece redactado el número 2 del artículo 112 del Reglamento Hipotecario, y en base a que por haber sido parte en el procedimiento y por su carácter de representante de la ley debe procurar la efectividad de la resolución judicial recaída, que aparece obstaculizada por el no despacho del título».

Esta resolución, por tanto, reconoce legitimación al Fiscal de la Audiencia Provincial que fue parte en el proceso penal. Cuando el documento objeto de inscripción se hubiere producido en «asunto civil» (23), ¿puede

(23) En la amplia expresión reglamentaria «asuntos civiles» deben incluirse no sólo los procesos civiles (ordinarios o especiales), sino también los procedimientos de jurisdicción voluntaria. Lo esencial es que en los mismos haya intervenido el Fiscal—aunque no hubiera sido como parte en sentido técnico—«con arreglo a las leyes», esto es, cuando esta intervención esté prevista en una disposición legal.

admitirse la misma solución? Porque cuando la legislación hipotecaria se refiere a la Audiencia en relación al Registro, es a la Audiencia Territorial, no a la Provincial. Ahora bien, esto es así en orden a las funciones de control e inspección que se confieren al Presidente de la Audiencia Territorial. En el supuesto concreto de legitimación para recurrir, el problema debe resolverse—a tenor del precepto reglamentario y de la citada Resolución de 6 de junio de 1968—a favor del *Fiscal que intervino en el procedimiento en que se dictó el acto cuyo acceso al Registro fue suspendido o denegado*.

Esta legitimación del Fiscal no se reconoce en exclusiva. Sino que expresamente se establece la compatibilidad con la que incuestionablemente tienen los interesados, según el apartado 1.º del artículo 112 del Reglamento Hipotecario. El recurso puede ser entablado por el Fiscal en el supuesto del apartado 2.º de este artículo, «independientemente y sin perjuicio del derecho de los interesados, conforme a lo dispuesto en el número anterior».

c") *El Notario autorizante del título, en todo caso*: Esta rotunda y terminante expresión del precepto reglamentario ha superado las dudas interpretativas surgidas durante la vigencia de la normativa anterior, como pone de manifiesto el hecho del número de resoluciones citadas sobre el tema (24). Como dice una Resolución de 16 de octubre de 1964, en su segundo considerando, «el artículo 112, 3.º, del Reglamento Hipotecario establece que podrá interponer el recurso gubernativo el Notario autorizante de la escritura, en todo caso, circunstancia que tiene lugar en el presente expediente, en que el propio fedatario recurre contra la nota puesta a la escritura que autorizó».

El único requisito exigido, pues, es que se trate del mismo Notario que autorizó el título. De aquí que se reconozca al Notario sustituto que hubiese autorizado la escritura y no al Notario en cuyo protocolo se incorporó. Así, Resolución de 22 de octubre de 1962 (25).

CAMY considera vigente la doctrina de la Dirección anterior, según la cual no tenía legitimación el Notario autorizante cuando la calificación se refiere a omisiones en el pago de los impuestos o a no acompañarse la

(24) En el índice de la recopilación de ROCA SASTRE y MOLINA, *Jurisprudencia registral*, tomo X, Barcelona, 1967, enumera en el epígrafe «Recurso gubernativo (Notario: tiene personalidad)» 93 resoluciones. Y en el epígrafe «Recurso gubernativo (Notario: no tiene personalidad)», 47.

(25) Dada la importancia de esta resolución fue muy comentada por la doctrina. Cfr. MARTÍNEZ SARRIÓN, *Repercusiones prácticas de escrituras notariales*, en «Revista de Derecho privado», 1964, pág. 184, y los comentarios de CAMY y CÁNOVAS COUTIÑO en la misma revista (1963, págs. 193 y ss.) y «Crítica de Derecho Inmobiliario» (1963, pág. 85), respectivamente.

oportuna carta de pago de los mismos, por ser actos posteriores a su actuación (Resolución de 17 de diciembre de 1921 y 30 de junio de 1939) (26).

Es tan amplia la legitimación del Notario, que incluso se reconoce «a efectos exclusivamente doctrinales, aun cuando se hubiesen inscrito los documentos calificados en virtud de subsanación de los defectos alegados en la nota por el Registrador». No es ésta una excepción al principio general, según el cual «donde no hay interés no hay acción», sino un reconocimiento del «interés» del Notario a que prevalezca su criterio profesional, ya que una suspensión o denegación de la inscripción siempre envuelve una especie de censura para el mismo, que puede afectar a su prestigio profesional (27).

Precisamente el «prestigio profesional del Notario» se considera motivo bastante para admitir un recurso, pese a haberse extendido el asiento, cuando subsiste la nota de denegación sin rectificación. Así, Resolución de 5 de junio de 1968, a que nos referiremos después [cfr. ap. 3, b)].

La posibilidad de recurso «a efectos exclusivamente doctrinales» permite asimismo compatibilizar aquel interés profesional del Notario y el de las personas a cuyo favor se hubiese de practicar la inscripción, que, sin duda, pueden preferir la vía rápida de subsanar los defectos, a embarcarse en un procedimiento de impugnación, siempre lento y de resultado incierto. La subsanación permitirá obtener la inscripción, sin perjuicio de que el Notario pueda agotar la vía de impugnación.

c') *Postulación*: En el recurso gubernativo contra la calificación del Registrador, como, en general, en los procedimientos administrativos, no se exige la asistencia de técnico del Derecho. Los interesados, a que se refiere el apartado 1.º del artículo 112 del Reglamento Hipotecario, podrán deducir el recurso y seguir las actuaciones ulteriores sin estar representados por Procurador ni asistidos de Abogado.

Ahora bien, como se señaló al estudiar la legitimación (supuesto del apartado 1.º del art. 112 del Reglamento Hipotecario), podrán actuar por medio de representantes que no necesitarán ningún título ni estar incorporados a Colegio profesional alguno (28).

(26) CAMY, *Comentarios*, cit., V, pág. 264.

(27) Así, ROCA, *Derecho hipotecario*, cit., II, pág. 297.

(28) Este principio de libertad de actuación sufrió un atentado por la Orden de 30 de abril de 1966, que dispuso: «La facultad de obrar en concepto de representante ante los órganos de la Administración pública, que confiere el artículo 24 de la Ley de procedimiento administrativo, no tiene otro alcance que el de poder realizar actos esporádicos, no retribuidos, derivados de relaciones de amistad o buena convivencia, sin que de forma alguna pueda entenderse que al amparo de dicho precepto pueda actuarse por representación de una forma habitual remunerada o con carácter profesional, puesto que para ello sería requisito imprescindible el so-

3. REQUISITOS OBJETIVOS

a) *Acto y recurso*

No es concebible un recurso sin acto que impugnar. El acto aparece, pues, como el primer requisito del recurso, como un presupuesto del mismo. Y, en principio, el acto individualiza el recurso. Lo que no im-

meterse a las demás normas de carácter profesional y fiscal que regulan la materia y concretamente el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, aprobado por Decreto 424/1963, de 1 de marzo. Con el fin de evitar que los distintos órganos de la Administración pública permitan la intervención como representantes con carácter habitual, lucrativo y profesional de personas que carecen de esta facultad por no cumplir los requisitos exigidos por las disposiciones de carácter profesional citadas, esta Presidencia del Gobierno, en virtud de las facultades que le confiere la disposición final segunda de la Ley de procedimiento administrativo, ha tenido a bien aclarar la presente cuestión de la siguiente forma: La actuación ante los órganos de la Administración pública en concepto de representante al amparo del artículo 24 de la Ley de procedimiento administrativo, cuando se lleve a cabo de forma habitual, retribuida o profesional, deberá someterse al cumplimiento de las normas establecidas en el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo, aprobado por Decreto 424/1963, de 1 de marzo. Los no profesionales únicamente podrán representar a otras personas ante la Administración al amparo de dicho artículo 24 en casos esporádicos, no retribuidos ni profesionales, surgidos como consecuencia de relaciones de amistad o buena convivencia. La presente Orden se entenderá sin perjuicio de las normas especiales sobre la materia referentes a las profesiones de Abogados, Procuradores de los Tribunales y Graduados sociales.»

La Orden reconoce la posibilidad de actuación de los Graduados sociales. A la misma se refiere una sentencia de 17 de octubre de 1973, que establece: «De modo genérico para el proceso administrativo confiere aquel artículo 24 derecho al interesado para actuar por medio de representante, concepto éste que se interpreta de amplio modo en la Sección III, número 4.º, de la Exposición de Motivos correspondiente a la Ley de referencia, en cuya virtud al establecer las Ordenes recurridas posibilidad de actuar ante la Administración por sí o por medio de persona autorizada no hacen más que reproducir en idéntica función de dar facilidades a los interesados lo dispuesto sobre la materia en la susodicha Ley procedimental, lo que es compatible con que voluntariamente puedan recabar los adecuados servicios profesionales del Graduado social previstos por el Decreto de 1964, ya que es en éste, y no en las Ordenes impugnadas, donde corresponde definir sus atribuciones profesionales, que así aparecen por entero coherentes con las Ordenes en cuestión meramente reproductivas, como se ha señalado, de normas contenidas en la Ley de procedimiento administrativo, de donde se infiere que sólo en el supuesto de que el invocado Decreto de 1964 fuera contradictorio a esta Ley resultaría con aquél discordantes las Ordenes impugnadas, hipótesis inadmisibles conforme a lo expuesto y que, aun cuando dialécticamente se aceptara, quedaría inoperante por aplicación del principio de prioridad jerárquica de la Ley sobre el Decreto impuesto por el artículo 26 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, siendo así forzoso concluir que las Ordenes de referencia en ningún aspecto interfieren y menos coartan, restringen o vulneran las atribuciones que en el campo de la seguridad social confiere a los Graduados sociales el Decreto de 22 de octubre de 1964, cuyas normas no se infringen dada la compatibilidad con dicho Decreto y ajuste al orden jurídico de las Ordenes combatidas, evidenciándose en consecuencia la necesidad

pide que cuando se dé una íntima conexión entre dos o más actos quepa la acumulación de los recursos, como ha reconocido la Resolución de 28 de mayo de 1971, aplicando el artículo 73 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

De aquí que tenga sentido el recurso en tanto subsista el acto, pero no cuando se revoca. Por lo que se produce la extinción del recurso cuando el Registrador rectifica la nota (Resolución de 10 de octubre de 1972).

En el supuesto de que el recurso se deduzca antes de producirse la nota de calificación, estaremos ante un recurso prematuro. La Dirección General considera que si se reproduce después acompañando el documento que contiene la nota, queda interpuesto dentro de plazo (Resolución de 5 de junio de 1907).

b) *Actos recurribles*

El «recurso gubernativo» no es admisible frente a cualquier acto registral de calificación. Únicamente es admisible «contra la calificación del título hecha por el Registrador en la cual se suspenda o deniegue el asiento solicitado» (art. 66 de la Ley Hipotecaria). Como dice la Resolución de 11 de noviembre de 1970, «el recurso gubernativo puede interponerse solamente cuando la calificación del Registrador suponga la suspensión o denegación del asiento solicitado, pero no cuando este asiento se ha extendido». En el mismo sentido, la de 28 de mayo de 1971. Y otra de 22 de diciembre de 1971 ofrece este resumen de la doctrina de la Dirección: «De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66, párrafo 1.º, de la Ley Hipotecaria, y conforme a la reiterada doctrina de este Centro, mantenida, entre otras, en las resoluciones citadas en los vistos (Resolución de 8 de mayo de 1946, 16 de junio de 1948, 4 de diciembre de 1950, 9 de agosto de 1955, 14 de noviembre de 1959 y 2 de marzo de 1962), el recurso gubernativo sólo procede contra la nota calificatoria por la que se deniegue o suspenda el asiento o asientos solicitados y no es aplicable a aquellos casos en que los títulos causaron ya sus respectivos asientos,

de desestimar los recursos conforme a lo prevenido en el artículo 38, 1.º, de la Ley Jurisdiccional.»

Ahora bien, aparte de los Graduados sociales—y de los Abogados y Procuradores—existen otros profesionales a los que no puede negarse la posibilidad de intervenir en un procedimiento administrativo como representantes de los interesados, aun cuando esta actuación sea habitual, retribuida o profesional. Pensemos, por ejemplo, en un Arquitecto en los procedimientos urbanísticos, en un Profesor mercantil en los procedimientos tributarios, etc.

porque éstos, una vez practicados, están, según dispone el artículo 1.º, párrafo 3.º, de la Ley Hipotecaria, bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos, mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la ley, sin que por ello puedan rectificarse por los trámites del recurso gubernativo» (29).

No puede interponerse con la finalidad de privar de efectos a un asiento de presentación (Resolución de 14 de noviembre de 1959).

No se puede resolver cuestión alguna relativa a la nulidad de las inscripciones (Resoluciones de 23 de julio de 1877, 15 de junio de 1894, 14 de septiembre de 1914, 13 y 27 de diciembre de 1930, 7 de agosto de 1933, 11 de abril de 1935, 24 de junio de 1939, 4 de diciembre de 1940 y 16 de junio de 1948).

De aquí que si se inscribió una escritura de división horizontal con excepción de uno de los pactos contenidos en los Estatutos, por haber prestado su conformidad a la no inscripción el presentante, «únicamente en el supuesto de que se solicitare la inscripción en los libros registrales del pacto no inscrito, lo que podría tener lugar a través de una nueva presentación del título calificado, se negare su ingreso en el Registro, habría aquél de devolverse con nota firmada suficiente que indicara la causa o motivo de la suspensión o denegación, y de esta forma sirviera de base para que las personas señaladas en el artículo 112 del Reglamento pudieran interponer el correspondiente recurso gubernativo» (Resolución de 17 de septiembre de 1968).

Ahora bien, precisamente el prestigio profesional del Notario, que, como hemos señalado, constituye el interés cualificado que le legitima para recurrir, puede justificar la admisibilidad del recurso gubernativo, pese a estar extendidos los asientos, cuando subsiste sin rectificar la nota sobre denegación. En este sentido, una Resolución de 5 de junio de 1968, en su primer considerando, establece «que es requisito necesario para que proceda el recurso gubernativo, de acuerdo con los artículos 66 de la Ley Hipotecaria y 112 y siguientes del Reglamento para su ejecución, que el Registrador, al calificar el título presentado, deniegue o suspenda la inscripción solicitada, por lo que carece de base cuando, como en el presente caso, no se plantea debate alguno al aparecer ya extendidos los asientos cuya denegación se hace constar en la nota de calificación; mas como quiera que la subsistencia de dicha nota sin rectificación, en su

(29) Y en el considerando siguiente establece: «Los interesados que se consideren perjudicados por los asientos practicados pueden acudir a los Tribunales de Justicia para ventilar y contender entre sí acerca de la validez o nulidad de los documentos o de las obligaciones que los motivaron, o, en fin, acerca de la preferencia de unos títulos respecto de otros.»

caso, podría afectar el prestigio profesional del Notario autorizante, obliga a examinar en estos estrictos términos la cuestión planteada».

c) *Motivos del recurso. Cuestiones que pueden plantearse y documentos a tener en cuenta*

Si el recurso gubernativo se deduce frente a un acto de calificación registral, dictado por el Registrador en el ejercicio de sus funciones calificadoras, es lógico que el ámbito objetivo del mismo venga determinado por la calificación.

No podrán plantearse en el recurso—ni, por tanto, resolverse por el órgano competente—cuestiones distintas a la de la calificación ni tener en cuenta otros documentos que los que fueron objeto de calificación. Es ésta una de las consecuencias impuestas por la naturaleza del recurso.

El recurso presupone un acto dictado en un procedimiento, el procedimiento registral, cuyas actuaciones integran el expediente. Pues bien, la verificación de si el acto impugnado se ajusta al Ordenamiento jurídico, la determinación de si el acto es válido, deberá hacerse en función de aquellos elementos que tuvo el Registrador al dictarle.

Así lo consagra el artículo 117 del Reglamento Hipotecario, sobre el que han recaído reiteradas Resoluciones de la Dirección General. La de 15 de julio de 1971 se refiere a ellas, en su primer considerando, en los siguientes términos: «Que es reiterada doctrina de esta Dirección General, que aparece recogida en el artículo 117 del Reglamento Hipotecario, la de que en el recurso gubernativo interpuesto contra calificación del Registrador sólo pueden tenerse en cuenta los documentos presentados en tiempo oportuno, que son los que pudieron ser examinados por el funcionario calificador antes de extender la correspondiente nota, y que se rechazará de plano la petición si tiene su base en documento no calificado.» Lo que no es materia de calificación—dice otra de 16 de julio de 1971—, no puede ser tratado en el recurso gubernativo. Sólo deben tenerse en cuenta los documentos presentados en tiempo y forma, no siéndolo los que lo fueron en virtud de acuerdo presidencial para mejor proveer (Resolución de 4 de marzo de 1953). En análogo sentido, Resoluciones de 23 de julio de 1877, 31 de agosto de 1882, 14 de febrero de 1908, 22 de diciembre de 1910, 31 de mayo de 1911, 30 de abril de 1935, 25 de enero de 1936, 3 de diciembre de 1958, 10 y 13 de enero y 10 de agosto de 1939, 27 de agosto de 1941 y 9 de febrero de 1943.

El recurso debe dirigirse a impugnar el acto de calificación y concretar en los defectos aducidos en la nota extendida por el Registrador como

fundamento de su denegación o suspensión, ya que aun cuando pudieran existir otros defectos que justificaran el acto, no pueden ser tenidos en cuenta al resolver (30). De aquí que resulte innecesario adelantarse el recurrente a rebatir unos posibles motivos de denegación o suspensión que no podrán justificar una resolución desestimatoria. El objeto del recurso no es otro que verificar si se ajustan a Derecho los defectos que se adujeron en la nota del Registrador para fundamentar el acto que negó se extendiera el asiento solicitado (31).

d) *Efectos en la delimitación objetiva del recurso gubernativo del proceso incoado sobre el mismo objeto*

El hecho de que, ante la negativa del Registrador, sea admisible, además del recurso gubernativo, «acudir a los Tribunales de Justicia para ventilar y contender... acerca de la validez o nulidad de los mismos títulos» (art. 66 de la Ley Hipotecaria), plantea el problema de hasta qué punto la incoación—y, en su caso, resolución—del proceso correspondiente supone un límite al objeto del recurso, tanto a los recurrentes en su planteamiento como al órgano competente al ejercer las potestades de resolución.

En principio, se parte de la independencia entre uno y otro orden de actuación, por lo que la existencia de un proceso en trámite no supone límite alguno de admisibilidad al recurso gubernativo (la litis-pendencia únicamente despliega sus efectos en el ámbito procesal). Ahora bien, pese a esta independencia de actuación—que opera plenamente durante la tramitación del proceso civil—, cuando se ha producido sentencia firme, investida de cosa juzgada, ésta despliega plenos efectos entre las partes. Lo en ella dispuesto no puede desconocerse. Y si declara «la validez del título», esta validez no podrá ponerse en tela de juicio por el Registrador al calificar. Por errónea que le parezca la doctrina de la sentencia, debe

(30) Así se ha declarado en una serie de resoluciones, cuya doctrina es muy discutible (v. gr., Resoluciones de 21 de septiembre de 1911, 19 de junio de 1926, 26 de abril de 1929 y 6 de octubre de 1947), sobre la que insistiremos al referirnos a la resolución como acto decisorio del procedimiento y al principio de congruencia (cfr. Resolución de 23 de septiembre de 1967, último considerando).

(31) Los efectos de la interposición serán distintos según el momento en que se produzca. Si tiene lugar durante la vigencia del asiento de presentación o anotación de suspensión, cabe que los efectos de estos asientos subsistan mientras se resuelve el recurso; si los asientos hubiesen caducado, los efectos registrales no se producirán hasta que vuelva a presentarse el título. Roca, *Derecho hipotecario*, citado, II, pág. 298. Cfr. Resoluciones de 12 de noviembre de 1874, 28 de mayo de 1881, 29 de septiembre de 1979 y 20 de marzo de 1911, cuya doctrina no está vigente sobre la inexistencia de plazo, aun cuando sí sobre los distintos efectos.

Cfr. *infra*, cap. V, I, c).

acatar el fallo de los Jueces. Así lo imponen los más elementales principios. De tal modo que si, por su mayor rapidez en la tramitación, la decisión del recurso gubernativo fuese en un sentido (bien estimatorio o desestimatorio) y más tarde la sentencia dictada por la jurisdicción ordinaria lo fuera en sentido distinto, la sentencia prevalecería, llegándose incluso a la nulidad y cancelación de los asientos practicados en virtud de la resolución del recurso gubernativo, en ejecución de la sentencia.

En este sentido debe destacarse por su importancia la doctrina de la Resolución de 27 de octubre de 1917, al establecer en su segundo considerando que «si bien este Centro y los Tribunales de Justicia, al decidir sobre la validez o nulidad de los actos, contratos o documentos sujetos a inscripción, obran en distintas esferas, por ser diversas sus jurisdicciones, no puede dudarse que cuando dichos Tribunales han conocido y juzgado la misma cuestión que produce el recurso gubernativo, y resuelto los puntos fundamentales que son objeto de él, la ejecutoria que recaiga ha de cumplirse en el Registro, salvo obstáculos de otra naturaleza, cualquiera que sea la tradición hipotecaria». Si se hubiera tramitado el proceso y dictado sentencia favorable a la inscripción, procede el recurso cuando la sentencia no se puede inscribir por obstáculos del Registro (Resolución de 25 de octubre de 1875).

e) *Recurso en el supuesto de inscripción parcial*

La inscripción parcial supone que el que ha solicitado del Registro se extienda un asiento, no ha conseguido que se estimara totalmente su petición. De aquí que sea incuestionable la posibilidad de impugnar el acto registral en tanto en cuanto no inscribió el título.

Ahora bien, como, por otra parte, opera el principio, ya señalado, de que los asientos registrales están bajo la salvaguardia de los Tribunales —no admitiéndose el recurso gubernativo contra los actos registrales en cuanto accedan a extender el asiento solicitado—, la impugnación en estos supuestos de estimación parcial tiene el límite importante de la inatacabilidad del asiento practicado. Así lo ha reconocido una Resolución de 9 de enero de 1923, en cuyo quinto considerando sienta la siguiente doctrina:

«Que aunque sea posible entablar un recurso gubernativo contra la calificación de un título que se ha inscrito solamente en parte, siempre deberían imponerse como presupuestos indispensables... que se respetará la sustantividad del asiento ya extendido o no se pretendiera en forma directa la cancelación del mismo; que no se tratará de sustituir una calificación que ha agotado la

fuerza real del título por otra del mismo o distinto Registrador provocada muchos años después; que no se privará de valor jurídico a la voluntad del interesado, manifestada en un primer documento en términos a los que se ajustan los de la inscripción vigente, y, en fin, que, al menos, hubiera indicaciones en la nota puesta al documento fundamental y primitivo, contra la cual, en cierto modo, se recurre, que sirviera de apoyo formal al recurso gubernativo.»

De aquí que no sea admisible el recurso cuando se inscribió una escritura de división horizontal con excepción de uno de los actos contenidos en los Estatutos por haber prestado su conformidad a la no inscripción el presentante del título, devolviéndose éste sin hacer constar los motivos en que se basa la calificación. Así, una Resolución de 17 de septiembre de 1968, a que nos hemos referido *ut supra* [cfr. ap. b)].

4. LUGAR, TIEMPO Y FORMA

a) *Lugar*

El escrito de interposición del recurso deberá presentarse en la sede del órgano al que se dirija. Siendo competente para el conocimiento y decisión del mismo en Primera Instancia el Presidente de la Audiencia Territorial, se presentará en el Registro de entrada de documentos de la Audiencia o, en su caso, en la Secretaría de Gobierno (Resolución de 31 de marzo de 1936).

El artículo 113, párrafo primero, del Reglamento Hipotecario permite asimismo que se presente ante el «Juez de Primera Instancia del partido a que corresponda el Registro, que remitirá al Presidente de la Audiencia. Si hubiera más de un Juzgado de Primera Instancia en el partido, se presentará en el Juzgado Decano. Esta presentación producirá efectos en orden a si lo fue dentro de plazo.

Estas normas especiales no deben impedir, dada la naturaleza administrativa del procedimiento; que se apliquen las generales del artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, produciendo la presentación en los lugares que dicho precepto establece todos los efectos.

No obstante, partiendo de la doctrina dominante en las Resoluciones de la Dirección General acerca de la naturaleza de este procedimiento, no sería aplicable el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, debiendo verificarse la presentación ante los órganos que indica el artículo 113. del Reglamento Hipotecario. Si bien, en estos supuestos, siempre

sería posible presentar los escritos en los lugares que indica el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo y, por supuesto, en Correos, aun cuando no se entendiera presentado el escrito a efectos legales—y, por tanto, el de cumplimiento del plazo—hasta su entrada efectiva en el Registro de la Audiencia. El correo sería, en este caso, un instrumento de los muchos que puede utilizar el interesado para que los escritos lleguen al destinatario.

b) *Tiempo*

El plazo para la interposición del recurso será de cuatro meses (artículo 113, párrafo primero, del Reglamento Hipotecario). Este plazo está sujeto al régimen siguiente:

a') *Cómputo del plazo.* a'') *Momento inicial:* El artículo 113, párrafo primero, del Reglamento Hipotecario, dice que el recurso se interpondrá dentro del plazo de cuatro meses, «a contar de la fecha de la nota contra la cual se recurra». La Resolución de 8 de noviembre de 1952 se refiere a «plazo de cuatro meses computados a partir de la fecha de la nota contra la que se recurra». Esta simplista norma del precepto reglamentario requiere alguna precisión.

Que constituye punto de referencia de este momento inicial del cómputo la «fecha de la nota» puede estar justificado cuando, extendida la nota por reclamación del presentante (art. 106 del Reglamento Hipotecario), tiene lugar el mismo día que se devuelve el documento. Al existir coincidencia entre acto objeto de recurso y comunicación al interesado—o su representante, que es el que presenta el documento—puede admitirse la fecha del acto como dato determinante de que empiece a correr el plazo. Pero no en otro caso. Si la retirada del documento tiene lugar en fecha posterior a la nota, no puede ser la fecha de ésta momento inicial del plazo, sino la fecha en que se entrega el documento—lo que equivale a una notificación—, lo que puede hacerse constar como diligencia en el propio título (32).

No parece ofrecer duda la aplicación de la regla *dies a quo non computatur in termino*. La norma del artículo 5, 1, del Código civil—igual hoy a la del artículo 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo—de que el plazo se computará «de fecha a fecha» así lo impone. En efecto, si la nota se extendió, por ejemplo, el día 15 de enero, el cómputo debe iniciarse

(32) No parece aplicable al acto registral de denegación la norma general que, sobre notificaciones, se contiene en los artículos 79 y 80 de la Ley de procedimiento administrativo ante las específicas y concretas normas que se contienen en el Reglamento Hipotecario respecto de la función de la nota.

el día siguiente—16 del mismo mes—. Lo que conduce, computando meses naturales, a que el plazo termine el día 15 de mayo. Es decir, igual que de fecha a fecha.

b'') *Cómputo*: Cuando la diferente regulación existente entre el Código civil y la Ley de Procedimiento Administrativo había planteado no pocas dudas interpretativas (33), la doctrina de la Dirección General fue terminante. Consecuente con la configuración de jurisdicción voluntaria de este procedimiento, negó aplicación a la Ley de Procedimiento Administrativo y siguió la normativa del Código civil (v. gr., Resolución de 23 de febrero de 1968). Una vez unificada la normativa del Código civil y de la Ley de Procedimiento Administrativo, no ofrece duda que el cómputo se verificará de fecha a fecha.

c'') *Día final*: Se contará por entero. Podrá presentarse en el Juzgado de Guardia hasta las veinticuatro horas del último día del plazo.

b') *Inaplicación de la doctrina del acto consentido*: En Derecho administrativo rige la doctrina del acto consentido, consagrada en el artículo 40, a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la cual, producido un acto y no impugnado dentro de plazo, adquiere firmeza, de tal modo que un nuevo acto que sea reproducción de aquél no tiene virtualidad para abrir un nuevo plazo (34).

Esta regulación no se aplica a la impugnación de los actos registrales, por disponerlo así expresamente el artículo 108 del Reglamento Hipotecario. Aun cuando contra la denegación de la inscripción no se hubiese recurrido dentro de plazo, si presentado de nuevo el título a inscripción se deniega otra vez por idénticos defectos, el interesado podrá deducir recurso gubernativo antes de los cuatro meses siguientes a la nueva calificación, que confirma la anterior. Como dice una Resolución de 8 de noviembre de 1952, «toda presentación y subsiguiente calificación que deniegue o suspenda la inscripción solicitada abrirá dicho término». En el mismo sentido, Resoluciones de 5 de febrero de 1953 y 23 de febrero de 1968.

c) *Forma*

Los actos que se produzcan en el procedimiento del recurso gubernativo deberán ajustarse a las formalidades exigidas para cada uno de éstos

(33) Sobre el problema, GÓMEZ DE ENTERRÍA, *Meses naturales y meses de treinta días en el plazo de iniciación del proceso administrativo*, «Revista de Administración pública», núm. 39, págs. 267 y ss.

(34) Criticada con argumentos irrefutables por SANTAMARÍA PASTOR en *El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo, ¿prescripción o caducidad?*, «Revista de Administración pública», núm. 58, págs. 185 y ss.

en la reglamentación del mismo. Puede señalarse con carácter general que:

a') El principio de escritura que informa los procedimientos administrativos (art. 41 de la Ley de Procedimiento Administrativo) rige también en el procedimiento del recurso gubernativo. Los actos del mismo deben manifestarse por escrito. Tanto el escrito de interposición—«se promoverá... por medio de escrito», dice el artículo 113 del Reglamento Hipotecario—como las demás actuaciones—informes—y resolución.

b') En cuanto a la utilización del «papel timbrado judicial», el artículo 129 del Reglamento Hipotecario la exige «en los escritos promoviendo los recursos gubernativos..., salvo los casos en que sea entablado por el Notario autorizante, el Abogado del Estado o entidades a las cuales esté concedido el mismo beneficio que a quienes disfrutan de la asistencia judicial gratuita, los cuales se extenderán en papel común». Y añade: «Igual clase de papel utilizarán los Registradores y demás funcionarios u organismos al emitir sus informes.» Así lo ha reiterado la Dirección General en sus Resoluciones, al declarar que deben extenderse las actuaciones del expediente cuando se incoe «a instancia de los particulares» (Resolución de 18 de febrero de 1896), pero no en los incoados a instancia del Notario (Resoluciones de 26 y 28 de junio de 1909, 29 de abril de 1913, 12 de mayo de 1924 y 30 de junio de 1939) (35) ni los informes emitidos por los Registradores de la Propiedad (Resolución de 29 de abril de 1867).

La exigencia de papel timbrado se limita, pues, a los procedimientos de recurso interpuesto por los particulares interesados, y dentro de éstos, a los actos procedentes de dichos particulares.

Si, no obstante, faltare el reintegro debido, el defecto es subsanable. Así lo disponen el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 114 del texto refundido regulador del Impuesto General de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su apartado 7, rectificando lo prevenido en alguna disposición anterior que pugnaba abiertamente con los principios informantes del procedimiento administrativo.

(35) La Resolución de 30 de junio de 1939 dice que «conforme a lo resuelto también reiteradamente por el citado Centro directivo, deben instruirse de oficio, en papel del sello de esta clase y sin exacción de derechos, los recursos gubernativos establecidos por los Notarios en solicitud de que se declare que el documento cuya inscripción se suspendió o denegó se halla extendido con arreglo a las formalidades y prescripciones legales..., toda vez que tales recursos no se interponen por un particular interesado en la inscripción, sino por un funcionario público que defiende actos en que ha intervenido por razón de su cargo».

IV. PROCEDIMIENTO

1. INICIACIÓN

a) *Escrito de interposición del recurso*

El procedimiento de recurso se incoa con la presentación del escrito de interposición, que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento Hipotecario y, en lo en él no previsto, en el artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

b) *Requisitos*

El escrito de interposición, que (según se ha expuesto *ut supra*, ap. III) deberá dirigirse al órgano competente, emanar de persona legitimada, deducirse en relación con el acto registral de denegación o suspensión, en el lugar, plazo y forma señalados, deberá contener los requisitos siguientes:

1.º En cuanto a los sujetos, *indicación de una persona, con domicilio en la capital del territorio de la Audiencia, a quien deban notificarse las providencias que recaigan* (art. 113, párrafo primero, Reglamento Hipotecario). Precepto que se ha justificado «para evitar las dilaciones consiguientes a las notificaciones de las providencias» (Resolución de 30 de julio de 1936). Esta resolución dice que el requisito «hubiera sido formulario en el presente caso, al ser el recurrente Notario con residencia en la capital de la Audiencia y además Decano del Colegio y porque, en último caso, existiendo el domicilio dentro del lugar, la apreciación de su notoriedad y conocimiento ha de quedar a la observación de la Presidencia de la Audiencia, sin que el Registrador tenga facultades para ver tal circunstancia, que ni directa ni indirectamente le afecta».

Realmente, este requisito será innecesario siempre que el recurrente sea funcionario por razón del cargo (así, el Fiscal) o representante legal de una entidad pública (así, el Abogado del Estado), por ser notoria en estos casos la sede del órgano.

Dada la facilidad actual de las comunicaciones carece de sentido este requisito, que no se exige en los procedimientos administrativos. Únicamente es esencial la constancia de un domicilio a efectos de notificaciones [art. 69, 1, a), Ley de Procedimiento Administrativo], pero no que sea de persona que lo tenga en la capital del territorio.

2.º *Expresión sucinta de hechos y fundamentos de Derecho.* El principio antiformalista obliga a interpretar con la máxima benevolencia este requisito. Por supuesto, no constituiría defecto la no distinción formal en dos apartados dedicados, respectivamente, a «hechos» y «fundamentos de Derecho». Bastará que en los motivos que fundamentan el recurso queden delimitados los hechos y las normas legales aplicables.

3.º *Determinación con claridad y precisión de los extremos de la nota del Registrador que van a ser objeto de la reclamación.* En cuanto se trata de un recurso deben delimitarse los extremos del acto que son objeto de impugnación.

Este requisito no tendría mayor trascendencia si se aplicaran las normas de congruencia que rigen en los recursos administrativos (art. 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Pero dada la doctrina de la Dirección General, que no consideramos correcta (36), adquieren especial relieve las exigencias reglamentarias.

4.º *Documentos que han de acompañar al escrito.* Se acompañarán los documentos calificados por el Registrador o testimonio de los mismos (artículo 113, párrafo segundo, Reglamento Hipotecario) (37). Como dice una Resolución de 11 de marzo de 1896, «es obvio que para que el Registrador pueda emitir su informe y sus superiores jerárquicos llamados a resolver el recurso, apreciar si la calificación fue o no acertada, es necesario tener a la vista el título cuya inscripción o anotación se hubiera denegado o suspendido». Y añade:

- «Que así lo reconoce la Resolución de 27 de marzo de 1892, al declarar que no basta para incoar el recurso presentar una copia simple del documento, siquiera esté cotejada, sino que es preciso que se presente el original o un testimonio del mismo.»
- «Que tal testimonio ha de ser íntegro y no parcial, porque subrogado el Registrador por los indicados superiores jerárquicos en sus funciones de calificar, han de hacerlo tal y como aquél lo hiciera, juzgando de todo el documento o parte de él.»

Como se señaló al estudiar la legitimación y la representación de los interesados, asimismo deberá acreditarse ésta (art. 24, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo).

(36) Cfr. *infra*, en este mismo apartado IV, el ap. 3, sobre requisitos de la resolución.

(37) Así, Resoluciones de 30 de abril de 1935, 27 de agosto de 1941, 22 de junio de 1951 y 19 de noviembre de 1952.

Parece no ofrecer duda la aplicabilidad del artículo 64 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2. TRAMITACIÓN

a) *Admisión del recurso*

No existe un trámite procedimental previo que permita al Presidente de la Audiencia declarar inadmisibile el recurso por concurrir algún defecto en los requisitos esenciales. Por el contrario, si aprecia la existencia de un defecto subsanable deberá proceder según el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

b) *Orden al Registrador de extender las notas marginales a los efectos del último párrafo del artículo 66 de la Ley Hipotecaria*

Así lo acordará el Presidente de la Audiencia dentro de los tres días—se computarán los hábiles—siguientes a la admisión del recurso (38).

c) *Informes*

La instrucción del procedimiento de recurso, sin perjuicio de que el Presidente de la Audiencia pueda acordar cualquier otra actuación (39), se reduce a los informes que prevé el artículo 115 del Reglamento Hipotecario.

a') *Peticiones de informe*: El Presidente de la Audiencia, dentro de los diez días—se computarán hábiles—siguientes a la admisión, deberá pedir informe a:

1.º *El Registrador, en todo caso*. Lo que es obvio. En todo recurso administrativo que no se resuelve por el mismo órgano que dictó el acto es trámite esencial el informe del órgano de que procede el acto (artículo 123, 2, Ley de Procedimiento Administrativo). El artículo 115 del Reglamento Hipotecario, siguiendo esta regla lógica, así lo exige.

Al referirse genéricamente el precepto reglamentario al «Registrador», se plantea el problema de si debe emitirlo el que era titular del Registro cuando se dictó el acto, el que lo era al emitirse el informe o ambos.

(38) Cfr., *infra*, apartado V.

(39) Lo que se ha designado como «diligencia para mejor proveer», empleando una terminología impropia. Así, artículo 124 del Reglamento Hipotecario.

La Resolución de 21 de noviembre de 1889 parece optar por la primera solución, al decir que en el procedimiento «se observaron los trámites esenciales del recurso gubernativo, a saber: ... *informe del Registrador que calificó el título*» (40).

Ahora bien, el artículo 116 del Reglamento Hipotecario, al referirse al Registrador «a quien se pida el informe, *sea o no el mismo que hizo la calificación recurrida*», deja zanjada la cuestión en el sentido de que el informe debe emitirlo el titular del órgano en el momento de producirse el informe, aunque ya no sea el que calificó el título.

La Resolución de 19 de noviembre de 1952 niega al Presidente de la Audiencia la facultad de ordenar al Registrador amplíe su informe en vista del que emitió el Notario (41).

2.º *Notario autorizante no recurrente, cuando la nota recurrida atribuyese al documento defectos de redacción o autorización.* La Resolución de 19 de noviembre de 1952 dice que «sólo debe emitirlo cuando no sea recurrente». Y la de 22 de junio de 1951 que el informe «es innecesario en la actualidad cuando sea a la vez recurrente». Lo que es obvio, porque si recurrió, en el escrito de interposición habrá expuesto su criterio y no tendría sentido informar sobre el propio recurso.

Ahora bien, no basta que no sea recurrente para que el informe del Notario se exija como trámite esencial. Sino que es necesario, además, que la nota recurrida atribuyese al instrumento defectos de redacción o autorización.

3.º *Juez, Tribunal o funcionario que conociere de los autos o del expediente en que se hubiese acordado el asiento.* En su caso, cuando el acto que da lugar a la inscripción denegada se hubiese dictado en un procedimiento jurisdiccional, de jurisdicción voluntaria o administrativo, se exige como trámite esencial el informe del órgano jurisdiccional o administrativo ante el que se tramitó el procedimiento en que se dictó el acto.

Cuando se trate de un procedimiento administrativo parece que el informe debe solicitarse no al funcionario que instruyó el procedimiento, sino al órgano con competencia para dictar resolución, que es, en definitiva, el autor del acto cuyo acceso al Registro se denegó (42).

(40) La Resolución de 23 de marzo de 1926, en su 5.º considerando, se refiere a las alegaciones «a que aluden tanto el *Registrador calificador* como el recurrente». Lo que ha permitido afirmar a Roca (*Derecho hipotecario*, cit., II, pág. 300) que de esta resolución se desprende que se exige el informe del Registrador calificador, aunque haya pasado a otro Registro.

(41) Sobre la facultad de rectificar la nota (art. 116 del Reglamento Hipotecario), cfr. *infra* ap. 3.

(42) El precepto reglamentario no exige que no sea recurrente la entidad a que pertenece el órgano. Ahora bien, si lo fuera—v. gr., IRYDA, en interés de concentración parcelaria—no tendría sentido el informe.

b') *Emisión del informe*: Todos los informes deberán emitirse en el plazo de quince días (art. 115 del Reglamento Hipotecario). Respecto de este plazo reglamentario puede señalarse:

- Que parece evidente que no es simultáneo, sino sucesivo, en el supuesto de que hubiesen de emitir informe más de un órgano (v. gr., Registrador y Notario), ya que el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que «hayan recibido el expediente original». Esta exigencia de que el informe se emita a la vista del expediente original impide que pueda emitirse simultáneamente.
- Que el plazo es prorrogable por la mitad del mismo. Así, en aplicación del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Aun cuando se entendiera, en virtud de la configuración del procedimiento como de jurisdicción voluntaria, que no es aplicable dicho artículo, se llegaría a la misma conclusión, en aplicación de los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- Que viniendo dado por días, el plazo se computará de días hábiles, según la norma general del artículo 5, 2, del Código civil, reiterada en las Leyes de Procedimiento Administrativo (art. 60) y de Enjuiciamiento (43).

3. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA

a) *Terminación normal: resolución*

a') *Idea general*: El procedimiento terminará normalmente por la resolución del Presidente de la Audiencia decidiendo acerca del recurso. Esta resolución está sujeta al régimen que se establece en los apartados siguientes:

b') *Requisitos*. a'') *Subjetivos*: Procederá del Presidente de la Audiencia competente (art. 118 del Reglamento Hipotecario).

b'') *Objetivos*: Deberá ser «clara, precisa y congruente con las pretensiones deducidas en el procedimiento». Procede anular la resolución

(43) Si el Registrador se limitase en su informe a alegar la inadmisibilidad del recurso por omisión de cualquier defecto de procedimiento (cfr. estudio de los requisitos en ap. III) y el Presidente de la Audiencia estimara que debe entrar a examinarse la cuestión de fondo, solicitará del Registrador un nuevo informe en el plazo que fije, que no será superior a quince días (art. 119 del Reglamento Hipotecario).

cuando «carece de la claridad y precisión exigidas por el artículo 118 del Reglamento Hipotecario». Además, se exige la congruencia, lo que impide aplicar al recurso gubernativo el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Podrá el Presidente de la Audiencia apreciar de oficio, en atención al carácter de «orden público» de las cuestiones de procedimiento, la concurrencia de los requisitos de admisibilidad. Pero no puede, en aplicación del artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, examinar cuestiones distintas de las planteadas. En definitiva, pues, la congruencia viene delimitada por dos elementos: acto objeto de recurso y el recurso mismo.

a'') *Acto impugnado*: Constituye el primer elemento delimitador. Ni el recurrente ni el órgano competente para decidir pueden plantear cuestiones que no se «relacionen directa e inmediatamente con la calificación del Registrador, rechazándose de plano las peticiones basadas en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma». No puede pronunciarse la resolución sobre defectos no incluidos en la nota (Resoluciones de 21 de septiembre de 1911, 6 de octubre de 1947, 5 de junio de 1968 y 26 de noviembre de 1971), aunque se hubiesen planteado por el Registrador en el informe (Resoluciones de 19 de junio de 1926 y 26 de abril de 1929). Si el Registrador no puede—como veremos al examinar los efectos de la interposición del recurso—rectificar la calificación—se entiende que aduciendo defectos nuevos—, es evidente que la resolución no podrá enjuiciar otros defectos que aquellos que hubiesen sido aducidos en la nota (44).

b'') *Peticiones del recurso*: Pero no sólo el acto recurrido delimita el ámbito del recurso, sino que, a diferencia de lo que ocurre en los demás recursos administrativos, también despliega su eficacia delimitadora el propio recurso. El artículo 118, párrafo segundo, del Reglamento Hipotecario, exige que la resolución sea «congruente con las pretensiones deducidas en el procedimiento». De aquí que pueda anular la resolución del Presidente de la Audiencia «por adolecer de la incongruencia alegada...», puesto que en tal decisión se declara que no es inscribible una escritura... sin haber tenido presente que como la petición del recurso se limitó a la inscripción de un exceso de cabida, a tal extremo era obligado contraer la resolución apelada, toda vez que el artículo 118 del Reglamento Hipotecario ordena que la misma debe ser clara, precisa y congruente con las pretensiones deducidas, norma que coincide con la relativa a las sentencias contenida en el artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil»

(44) Cfr. *ut supra* el apartado dedicado a los requisitos objetivos (ap. III, 3, c).

(Resolución de 21 de junio de 1951). Por lo que limitando el recurso a solicitar la inscripción del dominio, la resolución únicamente debe referirse a este extremo (Resolución de 23 de septiembre de 1967).

c'') *Plazo y forma*: La resolución deberá dictarse en el plazo de treinta días, contado desde que se hubiesen unido al expediente los documentos en que hubiere de fundar su decisión (art. 120 del Reglamento Hipotecario) (45).

En cuanto a la forma, revestirá la de «auto», «observándose lo dispuesto en el artículo 371 de la Ley de Enjuiciamiento Civil» (art. 118, párrafo primero, Reglamento Hipotecario).

c') *Contenido*: La resolución del Presidente de la Audiencia podrá contener uno de los pronunciamientos siguientes:

a'') *Declarar la inadmisibilidad del recurso*: Si se aprecia algún defecto en los requisitos de admisibilidad, el Presidente de la Audiencia no podrá entrar a examinar la cuestión de fondo que se planteara en el recurso. Deberá limitarse a declarar la inadmisibilidad, absteniéndose de cualquier otro pronunciamiento sobre el fondo. Si, después en alzada se revocase esta declaración, procederá devolver el expediente al Presidente de la Audiencia para que se pronuncie sobre el fondo (Resolución de 31 de julio de 1917).

b'') *Decidir la cuestión de fondo*: A su vez, caben las siguientes decisiones:

1.^a Desestimación total del recurso, confirmando la nota del Registrador (46).

2.^a Estimación parcial del recurso, al considerar improcedentes algunos de los defectos que figuraban en la nota. En este supuesto, si los defectos de la nota que se mantienen fuesen suficientes para denegar o suspender la inscripción, el resultado será el mismo de la desestimación total.

3.^a Estimación total. Si se estima la improcedencia de los defectos de la nota, se revocará el acto denegatorio y se ordenará la inscripción (47).

(45) En caso de incumplimiento de este plazo se estará a lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo.

(46) Según que el defecto fuese subsanable o insubsanable, se estará a lo dispuesto en el artículo 126, párrafos primero a tercero, del Reglamento Hipotecario.

(47) Artículo 126, párrafo cuarto, del Reglamento Hipotecario. La Resolución de 7 de noviembre de 1899, en su 5.º considerando, dice que «si bien es doctrina deducida de los preceptos de la Ley Hipotecaria que las providencias dictadas en los recursos gubernativos, una vez firmes, deben ser cumplidas y ejecutadas por los Registradores de la Propiedad, esta doctrina supone, naturalmente, que el asiento de presentación del documento denegado siga produciendo todos los efectos... por haberse hecho constar la incoación de los recursos gubernativos o judiciales.

d') *Efectos*: Poniendo la resolución fin al procedimiento del recurso gubernativo, sus efectos serán los propios de éste, que se estudian en el apartado V siguiente.

Se notificará en el plazo de ocho días al recurrente y al Registrador (artículo 125, Reglamento Hipotecario).

b) *Terminación anormal*

a') *Idea general*: Dada la específica regulación de este «recurso gubernativo», ofrece especialidades importantes el régimen de los supuestos de terminación anormal del procedimiento.

Por supuesto, no rigen aquí las normas sobre silencio administrativo. No se aplica el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Toda la regulación contenida en la Ley y Reglamento Hipotecario presupone la resolución expresa. Parte de la necesidad de resolución.

De aquí que, en el supuesto de incumplimiento de los plazos para dictar resolución, no pueda el interesado entender producida la denegación presunta a efectos de interponer el recurso ulterior admisible, sino que el único efecto previsto es la «queja», especialmente regulada en el artículo 120, párrafo segundo, del Reglamento Hipotecario.

b') *Desistimiento y renuncia*: El artículo 131 del Reglamento Hipotecario admite expresamente el desistimiento.

Las normas generales sobre desistimiento y renuncia (arts. 96 a 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo) son aplicables al procedimiento del recurso gubernativo. No hay razón alguna que impida aplicar la norma especial del artículo 98, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por lo que, caso de que fuera conveniente mantener para su definición y esclarecimiento la cuestión planteada, podrán limitarse los efectos del desistimiento al interesado y seguir el procedimiento.

c') *Rectificación total de la nota*: El Registrador al que se le pida el informe podrá rectificar la nota «en todo o en parte». Si la rectificase totalmente y se conforma con la petición del recurrente, lo comunicará al Presidente de la Audiencia con devolución del expediente.

En este supuesto se producirá la terminación del procedimiento (artículo 116 del Reglamento Hipotecario).

Viene a constituir un supuesto de recurso de reposición. El mismo órgano que dictó el acto de impugnación, ante la impugnación del interesado accede a su pretensión. Al desaparecer el acto que motivaba el recurso, éste carece de razón de ser. Si, por el contrario, el Registrador

no accede a la pretensión del recurrente, seguirá sus trámites el recurso gubernativo ante el Presidente de la Audiencia (48).

d') *Caducidad*: La Ley de Procedimiento Administrativo incluye entre los modos de terminación anormal del procedimiento la caducidad (artículo 99, Ley de Procedimiento Administrativo). No parece probable, dadas las potestades del órgano decisor en estos procedimientos, se den los supuestos de caducidad del artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y así lo ha señalado la doctrina.

Cabe, sin embargo, señalar la existencia de algún supuesto concreto de caducidad, como el del artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo: si requerido el interesado para que subsane algún defecto del escrito de interposición, no lo hiciere en el plazo concedido, se archivará el expediente sin más trámites.

e') *Muerte del recurrente*: La muerte del recurrente no parece constituya un hecho determinante de la terminación del procedimiento. Como los derechos que pueden ser fundamento del recurso son, por lo general, transmisibles, no se producirá la extinción, que la doctrina procesal limita a los supuestos de derechos personalísimos (49).

Ahora bien, como no es concebible un procedimiento de recurso sin el interesado que lo mantenga, puede producirse la extinción del procedimiento si enterado el órgano competente de la muerte de aquél y mediante edictos requiere a los herederos para que se personen, éstos no se presentaren en el plazo concedido. Estaríamos ante un supuesto de caducidad.

V. EFECTOS

I. EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

a) *Efectos respecto de las potestades del Registrador*

La Resolución de 29 de abril de 1959 establece que durante la tramitación del recurso no cabe que el Registrador reforme su calificación (50).

(48) Viene a constituir un supuesto análogo al que se prevé en la Ley de orden público (art. 20), tomado a su vez de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Me remito a mi trabajo *Comentarios a la Ley de orden público*, Madrid, 1971, págs. 245 y ss.

(49) Me remito a mi trabajo *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Madrid, 1966, II, págs. 884 y ss.

(50) Dice así: «La adición a la nota puesta en el título de un nuevo defecto, hecha por el Registrador al emitir el informe, equivale a una reforma de la calificación, y aunque dicho funcionario puede, según lo establecido en el artículo 116

Lo que no está en contradicción con lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento Hipotecario, al permitir la rectificación en todo o parte de la nota y acceder a la pretensión del recurrente. Pues lo que la Resolución citada prohíbe es aducir nuevos motivos de denegación o suspensión, pero no rectificar aquellas que figuran en la nota para acceder en todo o parte a lo pedido en el recurso.

b) *Efectos respecto de las potestades del órgano competente para decidir el recurso*

El recurso atribuye al órgano competente para resolverlo la potestad de anular o revocar el acto impugnado. Ahora bien, esta potestad viene limitada por el principio de congruencia interpretado rigidamente. Como se ha señalado al estudiar la resolución, no se aplica en estos recursos el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

c) *Efectos respecto del acto objeto de recurso y del documento objeto de inscripción*

El Ordenamiento hipotecario arbitra una serie de normas para evitar los perjuicios que al recurrente podría ocasionarle la no inscripción. En definitiva, se trata de prolongar los efectos del asiento de presentación hasta la resolución del recurso, de modo que cuando ésta se produzca subsistan los efectos de aquél, siendo posible la extensión del asiento registral correspondiente. A tal efecto, el Presidente de la Audiencia, dentro de los tres días siguientes al de la admisión del recurso, lo pondrá en conocimiento del Registrador, ordenándole que extienda las notas marginales a los efectos del artículo 66 de la Ley Hipotecaria (art. 114 del Reglamento Hipotecario). Al recibir esta comunicación puede ocurrir:

a') *Que no hubiese caducado el asiento de presentación ni, en su caso, la anotación preventiva por defecto subsanable:* Entonces se extenderá la nota marginal de haberse presentado el recurso gubernativo, subsistiendo los efectos hasta su resolución. El artículo 114 del Reglamento Hipotecario prevé se extienda la nota «si no hubieran caducado los asientos respectivos».

del Reglamento Hipotecario, rectificar en todo o en parte su juicio, o el de sus predecesores, y conformarse con la petición del recurrente, no puede durante la tramitación del recurso gubernativo agregar nuevos motivos que agraven su calificación, porque ello equivaldría a autorizar la indefensión del recurrente y a consentir la alteración de los fundamentos de debate.»

b') *Que hubiesen caducado*: El recurso gubernativo no producirá efecto suspensivo alguno. Una Resolución de 29 de septiembre de 1879, en su segundo considerando, dice: «Que esta Dirección General ha resuelto, en 12 de noviembre de 1874, que si promovido un recurso fuera de los términos señalados para la duración del asiento de presentación o de la anotación preventiva, se declarara que el documento es inscribible, tal declaración sólo será obligatoria para el Registrador si el interesado presenta nuevamente el título en la oficina, de lo cual se infiere lógicamente que el primitivo asiento de presentación quedó sin ningún valor ni efecto.»

2. EFECTOS DE LA DECISIÓN DEL RECURSO

a) *Limites de la eficacia*

Una vez firme, la resolución despliega todos sus efectos. Como dice la Resolución de 3 de febrero de 1966, «al haber dejado transcurrir el Registrador el plazo para apelar, ha quedado firme el auto y deberá procederse a su cumplimiento conforme al último párrafo del artículo 126 del Reglamento». Estos efectos, tanto declarativos como ejecutivos, vienen dados por la naturaleza de la resolución.

Los límites de los efectos serán también los propios de la resolución.

En el aspecto subjetivo, el artículo 112, apartado 3.º, contiene una norma importante, al disponer que aun cuando no hubiese interpuesto recurso el interesado y sí el Notario autorizante, aquél «obtendrá la inscripción sin necesidad de promover nuevo recurso, *siempre que no mediaren obstáculos de distinta naturaleza*».

El Registrador de la Propiedad debió incluir en la calificación «todos los motivos por los cuales proceda la suspensión o denegación». Así lo dispone el artículo 127 del Reglamento Hipotecario. Si así lo hiciera, cumpliendo con este precepto, la resolución del recurso habrá resuelto todas las cuestiones posibles que constituyeran un obstáculo a la inscripción, por lo que, en ejecución de ella, procedería la extensión del asiento correspondiente. Pero como el deber que consagra el artículo 127 del Reglamento Hipotecario puede ser incumplido, cuando así ocurra y «se acordara su inscripción en el recurso gubernativo correspondiente podrá alegar defectos no comprendidos en la calificación anterior», si bien en este supuesto «deberá ser corregido disciplinariamente, si procediese, según las circunstancias del caso».

b) *Efectos declarativos*

La institución de la cosa juzgada es fundamental en Derecho procesal. Decidida definitivamente en una sentencia cierta cuestión, no cabe un

nuevo pronunciamiento sobre la misma. En Derecho administrativo, aunque no rige el mismo principio, la doctrina del acto consentido conduce a análogos resultados de inatacabilidad de un acto que sea reproducción o confirmación del anterior consentido.

Pues bien, cuando se trata de la resolución de un recurso gubernativo aplicanse reglas especiales. Una vez firme esta resolución, no se da la inatacabilidad propia de las sentencias ni la de los actos administrativos, sino que, con arreglo al Ordenamiento hipotecario, cabe siempre plantear la misma cuestión resuelta en nuevo recurso gubernativo y, por supuesto, en el proceso civil ordinario correspondiente.

a') *Posibilidad de deducir nuevo recurso gubernativo*: Es cierto que interpuesto un recurso gubernativo contra una nota de calificación y resuelto éste por resolución definitiva, es inadmisibile un nuevo recurso contra la misma nota de calificación. Como dice una Resolución de 21 de noviembre de 1889, en su segundo considerando, «firme ya el acuerdo que puso fin a ese recurso, no es posible suscitarlo de nuevo sin quebrantar el incuestionable principio que prohíbe se falle dos veces el mismo asunto por una misma autoridad».

Esto es, la resolución de un recurso gubernativo produce asimismo efectos declarativos, en cuanto que se da la inatacabilidad del acto registral contra el que se dedujo un recurso ya resuelto por acto firme.

Ahora bien, lo que no se impide—es más, se reconoce expresamente—es la posibilidad de presentar de nuevo el mismo título y recurrir contra la nueva calificación, aun cuando ésta sea idéntica a la primera (art. 108 del Reglamento Hipotecario).

Si ante una nota de calificación se recurrió únicamente contra parte de los defectos en ella consignados—consintiendo otros—, siempre será posible deducir recurso contra una nueva nota de calificación que reproduzca los defectos de la anterior consentidos. Así, una Resolución de 5 de febrero de 1953, en su segundo considerando, dice que «conforme al artículo 108 del Reglamento Hipotecario, transcurridos los plazos de vigencia de los asientos de presentación o de las anotaciones preventivas sin haberse practicado la inscripción solicitada, podrán ser presentados y calificados de nuevo los títulos, y según el artículo 113 del indicado Reglamento, el plazo para recurrir gubernativamente se contará desde la fecha de la nota impugnada, por lo cual, a efectos procesales, ha lugar a la admisión del presente recurso contra la nota denegatoria, incluso en la parte que reproduce la calificación anterior».

b') *Posibilidad de incoar proceso civil*: El artículo 66 de la Ley Hipotecaria reconoce dos vías posibles frente a los actos registrales que

impidan el acceso al Registro de un documento, vías que, en principio, se consideran independientes (51).

El hecho de que se opte por la vía del recurso gubernativo y se obtenga una resolución firme y definitiva ordenando la inscripción, ¿impide acudir a la vía procesal para plantear la misma cuestión?

Indudablemente, no. Si bien la estimación del recurso gubernativo habrá conducido a un cambio en la posición procesal de las partes. En efecto:

- Si la resolución del recurso gubernativo fuese desestimatoria y confirmatoria del acto registral, no produciría cambio alguno en la realidad jurídica. Por tanto, el proceso civil que se incoara trataría de obtener la inscripción.
- Pero si la resolución del recurso gubernativo hubiese sido estimatoria y se hubiera obtenido la inscripción, desde ese momento los asientos registrales están bajo la salvaguardia de los Tribunales (Resolución de 13 de junio de 1935), por lo que adoptará la posición de demandante en el proceso no el que obtuvo la inscripción—el recurrente en el recurso gubernativo—, sino la parte contraria.

El hecho de que exista una resolución firme de un recurso gubernativo no constituye obstáculo procesal alguno a la validez y eficacia de la incoación del proceso, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución (estimatoria o desestimatoria) (52).

c) *Efectos ejecutivos*

La resolución del recurso gubernativo debe llevarse a efecto. Cuando es desestimatoria, al no producir efectos registrales y en la realidad jurídico-material, no se plantean problemas de ejecución. Sí se plantean, sin embargo, cuando es estimatoria. Las resoluciones deben ser cumplidas y ejecutadas por los Registradores (53). A tal efecto, como el plazo para recurrir es de cuatro meses (art. 113 del Reglamento Hipotecario), puede ocurrir que se haya interpuesto cuando ya no estén vigentes los asientos

(51) Cfr. *ut supra*, ap. III, 3, d).

(52) Otra cosa es que, dado el prestigio de las resoluciones en este orden, los Tribunales tengan en cuenta su doctrina. Cfr. Roca, *Derecho Hipotecario*, cit., II, páginas 306 y ss.

(53) CAMY, *Comentarios a la legislación hipotecaria*, 2.^a ed., Pamplona, 1975. II, pág. 635.

de presentación o anotación preventiva (art. 111). De aquí que sea necesario distinguir ambos supuestos:

a') Si en el momento de la interposición del recurso no estuvieran vigentes, los efectos registrales no se producen hasta que vuelva a presentarse el título (54). En este sentido, las Resoluciones de 12 de noviembre de 1874, 28 de mayo de 1881, 29 de septiembre de 1879 y 20 de marzo de 1911. Por tanto, el Registrador únicamente podrá practicar el asiento ordenado por la resolución si no han surgido otros hechos posteriores que lo impidan.

b') Si el asiento de presentación o, en su caso, anotación preventiva estuviesen vigentes procederá cumplir la resolución. Ahora bien, incluso en este supuesto pueden surgir dificultades. Cuando se dé el supuesto del artículo 127 del Reglamento Hipotecario y al incumplir el deber de incluir en la calificación todos los defectos adujese otro nuevo.

Si el Registrador no cumpliera lo ordenado por la resolución, se podrá acudir al órgano que dictó la resolución firme, a fin de que ordene la adopción de las medidas conducentes a la ejecución y, en su caso, la corrección disciplinaria del Registrador.

d) *Efectos económicos*

a') *Los gastos del procedimiento*: Rige el principio de gratuidad cuando el recurso debe tramitarse de oficio (núms. 2.º y 3.º del art. 112) y se interpone por la representación del Estado o entidades que tengan el mismo beneficio (arts. 128 y 129 del Reglamento Hipotecario), salvo en el supuesto de imposición de costas al Notario (art. 130).

En los demás casos deberá utilizarse el papel timbrado, en los términos previstos en el artículo 129 del Reglamento Hipotecario (55), y se devengarán los honorarios señalados en los aranceles judiciales (art. 128).

b') *Los interesados deben satisfacer los gastos y costas*: Así lo dispone el artículo 130 del Reglamento Hipotecario, y así lo han establecido reiteradas Resoluciones (v. gr., 30 de abril y 22 de mayo de 1936 y 22 de diciembre de 1939).

No podrá, por tanto, exigirse el pago de los gastos y costas al Registrador (Resolución de 17 de julio de 1876), salvo que se le impusieran por haber procedido con ignorancia inexcusable (art. 130 del Reglamento Hipotecario). Por lo que es improcedente la imposición cuando el caso resuelto es de manifiesta complejidad (Resolución de 28 de junio de 1954).

(54) Roca. *Derecho Hipotecario*, cit., II, pág. 298.

(55) Cfr. *ut supra*, ap. III, 4, c).

VI. RECURSO DE APELACION ANTE LA DIRECCION GENERAL DE LOS REGISTROS

1. IDEA GENERAL

La resolución del Presidente de la Audiencia no pone fin a esta vía especial de impugnación, sino que se prevé una segunda instancia ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. El artículo 121 del Reglamento Hipotecario, en su inciso primero, establece: «Los Registradores y recurrentes podrán apelar ante la Dirección General de los Registros y del Notariado de los autos que en los recursos gubernativos dicten los Presidentes de las Audiencias.»

Este «recurso de apelación» participa, pues, de la misma naturaleza que el recurso gubernativo ante el Presidente de la Audiencia. Cuanto se dijo referente a éste, con los consiguientes problemas sobre la normativa aplicable, puede darse por reproducido aquí.

En el presente apartado se ofrece un resumen del régimen jurídico de este recurso.

2. REQUISITOS

a) *Subjetivos*

a') *Órgano administrativo*: El único órgano competente para conocer del recurso es la Dirección General de los Registros y del Notariado (artículo 121 del Reglamento Hipotecario). El Director General decidirá, a propuesta de la Sección de Recursos Gubernativos de la Dirección.

b') *Interesados. Legitimación*: Las acusadas diferencias de este recurso respecto de los recursos administrativos adquiere especial relieve al regular la legitimación para recurrir.

En efecto, en un recurso administrativo los únicos legitimados para recurrir son los interesados. Y resuelto el recurso administrativo, no se reconoce legitimación al órgano que dictó el acto objeto de recurso. Pues bien, esta regla no rige en el recurso gubernativo. Por el contrario, el artículo 121 del Reglamento Hipotecario reconoce expresamente legitimación a los Registradores de la Propiedad, que son los que dictaron el acto impugnado.

Por tanto, a efectos de delimitar la legitimación para recurrir ante la Dirección General, es necesario partir del sentido de la resolución del

Presidente de la Audiencia: si es desestimatoria del recurso, tendrán legitimación para «apelar» ante la Dirección General los que la tenían para recurrir ante el Presidente de la Audiencia; si es estimatoria, el Registrador.

Como dice una Resolución de 3 de febrero de 1966, «con arreglo al artículo 126 del Reglamento Hipotecario, sólo se encuentran legitimados... los recurrentes que entablaron el recurso y el Registrador que denegó la inscripción del título presentado, por lo que al haber dejado transcurrir este último funcionario el plazo que le confiere la legislación hipotecaria para apelar, ha quedado firme el auto y deberá procederse a su cumplimiento, conforme al último párrafo del artículo 126» (56).

En cuanto supone una segunda instancia, es obvio que no podrán recurrir los que hubiesen consentido el acto registral. De aquí que el artículo 121 se refiera a «los recurrentes», esto es, quienes realmente recurrieron contra el acto registral y no los que teniendo legitimación para ello no lo hicieron (Resolución de 14 de junio de 1890).

b) *Objetivos*

a') *Acto recurrible*: El acto objeto de recurso es el auto del Presidente de la Audiencia resolviendo el interpuesto ante el mismo (art. 121 del Reglamento Hipotecario). Por tanto, únicamente es admisible esta «apelación», o más propiamente «alzada», si previamente se recurrió ante el Presidente de la Audiencia contra el acto registral. El recurso se deducirá contra «los autos que en los recursos gubernativos dicten los Presidentes de las Audiencias» (art. 121 del Reglamento Hipotecario).

b') *Motivos del recurso*: El ámbito objetivo del recurso, las cuestiones que pueden plantearse—y resolverse—en esta segunda instancia, ¿hasta qué punto vienen delimitadas por el recurso gubernativo ante el Presidente de la Audiencia? El segundo grado en que consiste esta «apelación», ¿obliga a no plantear cuestiones distintas a las que se abordaron en el primer recurso? Si, como vimos, en el recurso gubernativo no podía plantearse otra cuestión que las que se relacionaran directa o indirectamente con la calificación del Registrador (art. 117 del Reglamento Hipotecario), podría entenderse que a estos límites del recurso «en primera

(56) Como dice CAMY, *Comentarios*, cit., II, pág. 625, se reconoce legitimación para apelar al Registrador que sea titular de la oficina en que se calificó, pero no al que calificó, si ya no estuviera a cargo de ella. Dicho más técnicamente: se reconoce al *órgano*—Registro de la Propiedad—, no al *titular del órgano*. Es el Registro, como órgano administrativo, el que tiene legitimación. No la persona física titular.

instancia» han de unirse los derivados del primer recurso. De todas aquellas cuestiones que derivaban directa e inmediatamente de la calificación, únicamente podrán plantearse en apelación las que fueron objeto del recurso ante el Presidente de la Audiencia. En cuanto no se plantearon en Primera Instancia, el acto quedó consentido y firme.

Aun cuando ésta es la solución que parece derivarse de una rígida aplicación del principio dispositivo, tal y como se viene interpretando y aplicando por las Resoluciones de la Dirección General de los Registros, es muy discutible. No existe razón alguna para no aplicar a este recurso ante el Centro Directivo el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

El artículo 121, *in fine*, del Reglamento Hipotecario exige que en el escrito de recurso se expresen con claridad «los extremos del auto contra los cuales se dirija la impugnación».

c) *Plazo*: El plazo para deducir el recurso es el de quince días, contados desde el siguiente «al en que se hubiera notificado la resolución» (artículo 121 del Reglamento Hipotecario). Dada la uniformidad de la regulación administrativa y procesal del cómputo de los plazos que vienen dados por días, no ofrece duda que sólo se computarán los días hábiles.

3. PROCEDIMIENTO

a) *Iniciación*

El recurso se interpondrá por escrito. Parece ser que deberá dirigirse al órgano competente para resolverlo—Dirección General de los Registros—, aun cuando se presentará ante el Presidente de la Audiencia directamente o por conducto del Juzgado de Primera Instancia (art. 121 del Reglamento Hipotecario). En el supuesto de que el recurso se presentara directamente en la Dirección General, la presentación deberá producir todos los efectos (arts. 8 y 123 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Y la Dirección General de los Registros deberá reclamar del Presidente de la Audiencia el expediente. No obstante, dado el formalismo con que se interpretan las normas procedimentales de la Ley y Reglamento Hipotecarios, es aconsejable, en aplicación estricta del artículo 121 del Reglamento Hipotecario, presentar el escrito ante el Presidente de la Audiencia, bien directamente o por conducto del Juez de Primera Instancia.

b) *Admisión*

El artículo 122 del Reglamento Hipotecario dispone que interpuesto el recurso «en tiempo y forma, el Presidente, sin sustanciación alguna, lo admitirá en ambos efectos».

Una vez más, la referencia a las normas procesales conduce a expresiones tan incorrectas como esta de la admisión «en ambos efectos». El llamado efecto «devolutivo» puede tener sentido según la concepción de que la Justicia se administra en nombre del Jefe del Estado, pero no referido a un recurso que en modo alguno es jurisdiccional. Por lo que más propio, simple y fácil de entender hubiera sido decir que el recurso produce efectos suspensivos, constituyendo una excepción del principio que con carácter general consagra el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Si el Presidente de la Audiencia no admitiera el recurso, procederá el recurso de queja ante la Dirección General de los Registros, en forma análoga a lo establecido en el artículo 398 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

c) *Remisión del expediente*

El Presidente de la Audiencia remitirá el expediente a la Dirección dentro de los seis días siguientes a la interposición del recurso (art. 122 del Reglamento Hipotecario).

d) *Instrucción. Audiencia y vista de los interesados. Informes*

a') *Idea general:* El artículo 124 del Reglamento Hipotecario, después de reconocer a la Dirección General—al igual que al Presidente de la Audiencia—la facultad de acordar, para mejor proveer, que se unan al expediente los informes y los documentos que contribuyan al mejor esclarecimiento de las peticiones formuladas, en el párrafo segundo dice:

«La Dirección General podrá pedir, si lo estimare conveniente, informes a la Junta del Colegio de Registradores y a la de Decanos de los Colegios Notariales.»

Ahora bien, aparte de estos informes que potestativamente puede pedir, ¿no se exige la petición de otros informes y la audiencia de los interesados?

b') *El trámite de audiencia y vista*: En todo procedimiento de recurso contra una decisión que se dictó en procedimiento en que comparecieron como interesadas personas distintas de la recurrente, debe darse audiencia a éstas, a fin de que puedan alegar cuanto estimen oportuno en relación al recurso. Así lo establece el artículo 117, 3, de la Ley de Procedimiento Administrativo (57). Y si acudimos a las normas procesales habrá que llegar a análoga conclusión.

Aun cuando la legislación hipotecaria no lo dispone expresamente y el artículo 123 del Reglamento Hipotecario se refiere a la resolución del recurso como trámite inmediatamente posterior a la admisión del mismo y remisión del expediente (que regula el art. 122), parece evidente la exigencia del trámite de audiencia y vista de los interesados no recurrentes. Así lo impone el principio *audi alteram partem*, reconocido en todas las leyes procesales, según una reiteradísima jurisprudencia contencioso-administrativa, que ha llegado a calificar de sagrado—así, Sentencias de 15 de junio de 1925 y 7 de marzo de 1911—porque un eterno principio de justicia—dice la Sentencia de 15 de noviembre de 1934—exige que nadie debe ser condenado sin ser oído (58).

c') *Informes preceptivos*: En todo procedimiento administrativo de recurso, cuando no es competente para resolver el mismo órgano que dictó el acto impugnado, se exige el informe de éste. Principio que informa el artículo 115 del Reglamento Hipotecario, al establecer el informe preceptivo del Registrador, en todo caso.

Cuando el acto recurrido es el auto del Presidente de la Audiencia, debería oírse a éste acerca de la procedencia del recurso. No obstante, dada la regulación del Reglamento Hipotecario, no se exige así, sin duda por seguir los principios procesales: en un recurso de apelación contra una decisión de un órgano jurisdiccional no se oye al Tribunal que dictó la resolución recurrida.

e) *Terminación*

a') *Terminación normal*: El procedimiento de recurso terminará normalmente por resolución que se dictará en forma análoga a la del Presidente de la Audiencia. Cuanto se dijo en relación a los requisitos objetivos y formales de ésta podría aplicarse aquí.

(57) Me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, Madrid, 1975, 3.ª ed., págs. 169 y ss.

(58) Me remito a mi trabajo *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, páginas 412 y ss.

Si en la resolución del Presidente de la Audiencia se hubiera declarado inadmisibile el recurso gubernativo por estimar la existencia de algún defecto en los requisitos y la Dirección General revocase la resolución, no podrá examinar la cuestión de fondo planteada, sino que deberá devolver el expediente al Presidente de la Audiencia para que resuelva el recurso gubernativo (Resolución de 31 de julio de 1917).

b') *Terminación anormal*: Asimismo puede darse por reproducido aquí cuanto se dijo sobre los modos de terminación anormal del procedimiento, como pone de manifiesto el artículo 131 del Reglamento Hipotecario, que al referirse al desistimiento, lo hace con carácter general, al disponer: «Mientras no recaiga resolución definitiva del recurso, los recurrentes podrán desistir de él mediante solicitud al Presidente o a la Dirección General, según que uno u otra tuvieren en su poder el expediente.»

Ahora bien, cuando se produce la terminación anormal por desistimiento en esta segunda instancia, procederá del que interpuso el recurso de apelación, que puede ser persona distinta del que recurrió ante el Presidente de la Audiencia—así, el Registrador de la Propiedad—, por lo que el efecto del mismo será, en todo caso, la firmeza de la resolución del Presidente de la Audiencia.

f) *Publicación y notificación*: La resolución de la Dirección General se publicará en el *B. O. del Estado* (art. 123 del Reglamento Hipotecario) (59).

Asimismo, el Presidente comunicará al Presidente de la Audiencia el acuerdo recaído, con devolución del expediente para su archivo. El Presidente devolverá al Registro los documentos calificados (art. 123 del Reglamento Hipotecario). Estos efectos parecen ser comunes a la terminación normal y anormal del procedimiento.

4. EFECTOS

a) *Idea general*

Las resoluciones de la Dirección General ponen fin a la vía administrativa y producirán plenos efectos. Estos efectos serán los mismos que las resoluciones del Presidente de la Audiencia cuando éstas hubiesen devenido firmes, por no haberse interpuesto recurso de apelación contra las mismas dentro de plazo.

(59) Roca, *Derecho hipotecario*, cit., II, pág. 303; CHICO, *Apuntes de Derecho registral*, 2.^a ed., II, pág. 417.

Cuanto se dijo, en general, sobre los efectos de la resolución del recurso puede darse por reproducido aquí.

Existe, sin embargo, un aspecto de los efectos que únicamente puede estudiarse aquí y no al referirnos a la resolución del Presidente de la Audiencia: la impugnabilidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Y únicamente puede estudiarse aquí, porque aplicando los principios generales del proceso administrativo, en modo alguno será susceptible de impugnación la resolución del Presidente de la Audiencia. Por la sencilla y elemental razón de que el llamado «recurso contencioso-administrativo» únicamente es admisible respecto de actos «que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa» (artículo 37, 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), y la resolución del Presidente de la Audiencia es susceptible de un recurso —el llamado de apelación en el artículo 121 del Reglamento Hipotecario— que debe calificarse de ordinario en vía administrativa, al menos en esta vía administrativa especial, todo lo especial que se quiera.

b) *Impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa*

Respecto de la impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las resoluciones de la Dirección General, la doctrina hipotecaria es unánime al pronunciarse por la negativa. Partiendo de la cita de una R. O. de 20 de mayo de 1878, considera que dada la naturaleza de la resolución y el Derecho material aplicado, no es admisible el recurso contencioso-administrativo. Y la jurisprudencia contencioso-administrativa viene a dar la razón a esta doctrina hipotecaria (v. gr., Sentencias de 2 de octubre de 1906 y 6 de noviembre de 1954) (60).

Frente a esta opinión dominante defendí la posibilidad del «recurso contencioso-administrativo», al menos en ciertos supuestos (61). No voy a reiterar los argumentos entonces expuestos. Únicamente destacar que el problema sólo puede resolverse acudiendo a los preceptos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los siguientes términos:

1.º El artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa delimita el ámbito de esta jurisdicción en función del acto frente al que se deduce la pretensión: si emana de la Administración pública y está sujeto al Derecho administrativo, los únicos Tribunales con jurisdicción para conocer de las pretensiones serán los contencioso-administrativos.

(60) Cfr. Circo, *Apuntes*, cit., II, págs. 419 y ss.

(61) En *La impugnación de los actos registrales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955, págs. 513 y ss.

2.º El artículo 40, f), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa excluye del «recurso contencioso-administrativo» los actos que se dicten en virtud de una ley que expresamente los aparte de la vía contencioso-administrativa. La Ley Hipotecaria no establece exclusión alguna al regular la resolución del recurso gubernativo. Por tanto, si estas resoluciones constituyen actos de los que delimitan la jurisdicción, según el artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sería admisible el recurso contencioso-administrativo.

3.º La Dirección General de los Registros y del Notariado es un órgano de la Administración activa. Esto es algo que no puede seriamente ponerse en tela de juicio. Por tanto, las resoluciones de la misma son «actos de la Administración pública». Se da, por tanto, la primera de las circunstancias que exige el artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ahora bien, ¿puede afirmarse lo mismo de la segunda?

4.º Es indudable que, al menos en la mayoría de los casos—aun cuando cada vez menos—, las normas jurídicas aplicables al resolver aquel recurso no son de Derecho administrativo, sino civil o mercantil, aun cuando de lo que se trate es de decidir el derecho del administrado al uso de un servicio público. Precisamente la naturaleza de la norma aplicada es el argumento utilizado por la jurisprudencia para negar la admisión del contencioso-administrativo.

Pero cuando, lo que cada vez es más frecuente, la normativa aplicada es única y exclusivamente de Derecho administrativo, porque de lo que se trata es del acceso al Registro de un acto administrativo, ¿puede mantenerse la misma conclusión?

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ