

La competència de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques després de la Sentència del Tribunal Constitucional 4/2014, de 16 de gener

Miriam Anderson

Professora Agregada de Dret Civil
Universitat de Barcelona

Abstract

La sentència del Tribunal Constitucional 4/2014, de 16 de febrer, va declarar inconstitucional l'article 3.4 de la Llei catalana 5/2009, relativa als recursos contra les qualificacions dels registradors. L'article 7.2, també impugnat, es manté en la seva feble eficàcia. L'article 3.4 contempla el cas, no massa freqüent, que es presenti més d'un recurs contra la qualificació, cas en el qual, arran de la sentència objecte de comentari, la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques perd la competència per resoldre acumuladament el recursos, quan algun d'ells es basi en un dret que no sigui el català. Per raons procedimentals, el Tribunal Constitucional no es va poder pronunciar sobre la constitucionalitat o no de l'article 1 de la Llei 5/2009; justament, aquest és el precepte que atribueix a la Direcció General catalana competència per resoldre recursos basats en Dret català i, potencialment, en altres motius, que constitueixen el supòsit més general. Les pàgines que segueixen analitzen els raonaments del Tribunal i el panorama incert que resulta de la sentència.

The Spanish Constitutional Court's judgment 4/2014, 16 February, declared a provision of Catalan Law 5/2009, regarding the administrative complaints against registration decisions, to be unconstitutional. Another challenged provision was upheld, albeit in a feeble manner. The now unconstitutional provision refers to a rather exceptional case; i.e. that more than one interested party poses a complaint, in which case the Catalan Directorate General of Law and Legal Entities is deemed to no longer have the power to decide on the consolidated complaints, if any of these is not based on Catalan law. Due to procedural reasons, the Constitutional Court could not lay down a judgment regarding article 1 of Law 5/2009. Article 1 encompasses the more general scenario where only one complaint is raised; this may be grounded on the infringement of both Catalan and non-Catalan provisions, in which case the Catalan General Directorate would retain the power to decide. This paper analyses the Constitutional Court's decision and the uncertain panorama that unfolds as a result thereof.

Title: The Catalan Directorate General of Law and Legal Entities and its power to decide on registration issues in the wake of the Constitutional Court's judgment 4/2014.

Keywords: Catalan private law, Land Registry, Land Registry complaints, Constitutional Court, distribution of powers

Paraules clau: Dret civil català, Registre de la propietat, recursos governatius, Tribunal Constitucional, distribució de competències

Palabras clave: Derecho civil catalán, Registro de la propiedad, recursos gubernativos, Tribunal Constitucional, distribución de competencias

* Aquest article s'emmarca en els Projectes 2009 SGR 00221, Grup d'Estudi del Dret Civil Català, i DER 2011-26892, l'investigador principal dels quals és el Prof. Dr. Ferran Badosa Coll.

Sumari

1. Introducció: relació de fets i arguments del recurs
2. L'abast objectiu del recurs: l'exclusió de l'anàlisi dels articles 1 i 3.3 de la Llei 5/2009
3. La inconstitucionalitat de l'article 3.4 de la Llei 5/2009 (i el seu reflex en l'article 1?)
4. La constitucionalitat de l'article 7.2 de la Llei 5/2009: caràcter "doctrinalment vinculant" sense sanció per incompliment
5. Els efectes de la STC 4/2014
6. Reflexions finals
7. Taula de jurisprudència citada
8. Bibliografia citada

1. Introducció: relació de fets i arguments del recurs

La brevíssima Llei 4/2005, de 8 d'abril, dels recursos contra les qualificacions dels Registradors de la Propietat de Catalunya (DOGC núm. 4366, de 19.5.2005), va regular per primer cop en el nostre ordenament aquesta qüestió. Aquesta llei va ser derogada i substituïda per la Llei 5/2009, de 28 d'abril, dels recursos contra la qualificació negativa dels títols o les clàusules concretes en matèria de dret català que s'hagin d'inscriure en un registre de la propietat, mercantil o de béns mobles de Catalunya (DOGC núm. 5374, de 7.5.2009), que es recolza sobre l'atribució de competència en aquesta matèria que preveu l'article 147.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (a partir d'ara, EAC) i que mira d'aprofundir en la línia de fomentar la creació d'un cos de doctrina registral pròpia en l'àmbit del Dret català [sobre els motius de la reforma, a més del preàmbul de la Llei, vegeu EGEA (2008)].

El 8 de febrer de 2010, l'Advocat de l'Estat, en representació del President del Govern espanyol, va interposar recurs d'inconstitucionalitat contra quatre articles de la Llei 5/2009. En concret, s'impugnaven els articles 3.4 i 7.2, així com els articles 1 i 3.3 per connexió, sobre la base general de la vulneració de les competències estatals en matèria de dret civil i d'ordenació dels Registres i instruments públics i de règim dels funcionaris. Es qüestionen, doncs, tant les regles d'atribució de competència a la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques (a partir d'ara, DGDEJ) com el règim de les consultes vinculants que se li puguin formular.

Recordem que l'article 3.4 establia que:

“Si diversos interessats opten per interposar cadascun un recurs governatiu i almenys un es basa en normes del dret català o en llur infracció, la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ha de substanciar tots el recursos, inclosos els que no al·leguin la infracció d'una norma del dret català, en una sola peça i els ha de resoldre acumuladament.”

Per la seva banda, l'article 7.2 preveu que:

“Les respostes a les consultes fetes d'acord amb el que estableix l'apartat 1 són vinculants per a tots els notaris i registradors de la propietat i mercantils, els quals han d'ajustar la interpretació i l'aplicació que facin del dret català al contingut de les dites respostes. La Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ha de donar publicitat i la màxima difusió a aquestes respostes pels mitjans que consideri més adequats.”

La impugnació de l'article 3.4 es va basar en la vulneració de la distribució de competències en matèria civil prevista a l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola (a partir d'ara, CE) i molt particularment en la reserva relativa a l'ordenació dels registres públics. Segons el recurrent, l'article de referència preveu una “una singular acumulació de recursos governatius dirigits contra una qualificació negativa d'un registrador” i aquesta acumulació automàtica tindria l'efecte que, “pel sol fet que un recurs es fonamenti (encara que sigui parcialment) en normes de Dret català, la totalitat dels recursos es tramiten i resolen acumuladament per la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques de la Generalitat” (les traduccions són nostres). Aquesta *vis atractiva* a favor de la Generalitat, que es qualifica d'exorbitant, conduiria a resultats titllats d'absurds: així, la sola menció d'un precepte autonòmic en un dels recursos, encara que resultés tangencial, i el mateix recurs, així com els altres presentats, es fonamentessin en dret estatal, conduiria a la

resolució per part de la DGDEJ. Recorda l'Advocat de l'Estat que l'article 147.2 EAC només habilita la Generalitat per establir el règim de recursos sobre títols o clàusules concretes en matèria de Dret català i considera que no permet que, per la via de l'acumulació, s'estengui aquesta competència al coneixement d'altres recursos que no es basin en el Dret català. En aquest sentit:

“[E]l mecanismo de la acumulación se fundamenta en la existencia de procesos (o procedimientos) con objetos conexos y que justifiquen la unidad de tramitación y decisión (AATC728/1984, de 22 de noviembre, y 358/2005, de 11 de octubre), con el fin de atender el principio de economía procesal y la preservación de la continencia de la causa. No basta con que se dé la conexión entre los objetos de los procesos de que se trate, sino que tal conexión debe ser también relevante en orden a una tramitación y resolución unitarias. En particular, es requisito esencial de la acumulación que el órgano sea competente para resolver todos los procesos o procedimiento acumulados. En el supuesto analizado, la conexión objetiva existiría, pero se opone a la acumulación el hecho de que, al fundarse los recursos en diversos ordenamientos civiles, la competencia para su conocimiento estaría residenciada en órganos distintos (de distintas Administraciones públicas), por lo que no puede afirmarse que se den los presupuestos procesales que avalen una unidad de tramitación y decisión.”

Pel que fa a l'article 7.2 de la Llei 5/2009, l'Advocat de l'Estat entén que la seva finalitat és atribuir a la DGDEJ la mateixa competència que l'article 103 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, reconeix a la Direcció General dels Registres i del Notariat (a partir d'ara, DGRN), en la mesura en què es dóna valor vinculant a les consultes que es formulin a la DGDEJ en matèria de Dret català. Considera que aquesta norma està desproveïda de tota cobertura constitucional o estatutària i que la raó del caràcter vinculant de les consultes evacuades per la DGRN es troba en la seva condició d'autoritat jeràrquica sobre notaris i registradors; en conseqüència, la impugnació es basa també, en aquest cas, en la infracció de l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola. Reconeix que hi ha contradicció entre el preàmbul de la Llei 5/2009 i el text de l'article 7.2, que després sortirà a la llum en la resolució del Tribunal Constitucional (a partir d'ara, TC). Al resum de l'al·legació de l'Advocat de l'Estat es pot llegir que:

“Si bien, formalmente, la de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 no pretendería contradecir dicha falta de relación jerárquica, como se desprende de su preámbulo, se establece –de modo incongruente con ello– el carácter vinculante de sus consultas, para lo que resulta presupuesto necesario el reconocimiento a favor de la Comunidad Autónoma de la potestad de imponerlas coactivamente a los notarios y registradores que se aparten de las mismas. De otro modo habría que concluir, contra el tenor literal del artículo 7.2 aquí impugnado, que las consultas no tienen carácter vinculante.”

Es van impugnar també els articles 1 i 3.3. per connexió amb l'article 3.4, en la mesura en què atribueixen a la DGDEJ competència per resoldre recursos fonamentats de manera exclusiva “o juntament amb altres motius”, en normes de Dret català.

Segons l'article 1, que porta per rúbrica “objecte”:

“Aquesta llei regula el règim dels recursos contra la qualificació negativa dels títols o de llurs clàusules concretes que s'hagin d'inscriure en un registre de la propietat, mercantil o de béns mobles de Catalunya, sempre que les qualificacions impugnades o els recursos es fonamentin, de manera exclusiva o juntament amb altres motius, en normes del dret català o en llur infracció.”

Amb dubtós encert, afirmava l'Advocat de l'Estat que l'al·lusió a “altres motius” només es podia entendre com a referida a altres motius de “Derecho civil común”, quan sembla clar que inclou

també disposicions de dret propi d'altres comunitats autònomes o dret estranger. El precepte equivalent de la Llei 4/2005, l'article 1, no es va recórrer, però l'Advocat de l'Estat entén que les competències són irrenunciables i que la finalitat del recurs es manté, puix que es tracta de depurar l'ordenament jurídic de normes contràries a la Constitució. En el recurs es rebutja explícitament que es pugui mantenir un paral·lelisme amb el que estableix l'article 478.1 de la Llei d'Enjudiciament Civil, per la senzilla raó que es tracta d'una norma estatal que disposa d'una competència pròpia (article 149.1.6 CE), mentre que la Llei catalana estaria disposant sobre una competència aliena i atribuint-ne el coneixement a un òrgan autonòmic. Especula, a més, el recurs sobre el règim aplicable als recursos mixtes, qüestió sobre la qual haurem de tornar més endavant (vegeu *infra*, apartat 5).

L'article 3.3, al seu torn, estableix que:

“Si la persona que presenta el recurs al registre l'interposa davant la Direcció General dels Registres i del Notariat, i el registrador o registradora, mantenint la qualificació, entén que, en aplicació de l'article 1, és competent la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques, ha de formar expedient en els termes establerts legalment i l'ha d'elevat a aquesta darrera amb l'advertiment exprés d'aquell fet. La Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ho ha de comunicar sense retard al Ministeri de Justícia perquè en prengui coneixement.”

La [Interlocutòria del Tribunal Constitucional 105/2010, de 29 de juliol](#) va aixecar la suspensió dels articles impugnats, mantenint-la només quant als incisos “i almenys un es basa en normes del dret català o en llur infracció” i “inclosos els que no al·leguin la infracció d'una norma del dret català” de l'article 3.4 i l'incís “o juntament amb altres motius” de l'article 1. Arran de la resolució de la DGDEJ de 18 de juny de 2010 (DOGC núm. 5772, de 10.12.2010; comentada per MARSAL, *InDret* 1/2011) i a instàncies de l'Advocat de l'Estat, el Tribunal Constitucional es va haver de pronunciar novament sobre l'abast de la suspensió, tot confirmant la correcció de la referida Resolució catalana, per mitjà de la [Interlocutòria 177/2012, de 2 d'octubre](#).

Tot i que en el recurs que va donar lloc a la resolució de la DGDEJ de 18 de juny de 2010 no s'havia invocat cap norma catalana, el registrador va considerar-la competent i li va remetre l'expedient, d'acord amb l'article 3.3 de la Llei 5/2009. Es tractava d'un supòsit en què es discutia la constància registral de la transferència d'un escreix d'aprofitament urbanístic sotmès a la condició suspensiva d'autorització administrativa de la transferència a una finca concreta. El recurrent es basava en el Reial Decret (estatal, per tant) 1093/1997, de 4 de juliol, pel qual s'aproven les normes complementàries al Reglament per a l'execució de la Llei hipotecària sobre inscripció en el Registre de la Propietat d'actes de naturalesa urbanística. Per la seva banda, la DGDEJ va entendre que:

“1.3 Com vàrem indicar en les nostres Resolucions de 22 de maig, 7 de juliol i 18 de setembre de 2006, el punt de referència per a la determinació de la competència d'aquesta Direcció general ha de ser l'article 1 de la Llei 4/2005, avui la Llei 5/2009, de 28 d'abril, segons el qual: Aquesta llei regula el règim dels recursos... sempre que les qualificacions impugnades o els recursos es fonamentin, de manera exclusiva o juntament amb altres motius, en normes del dret català o en llur infracció. En el cas present, tot i que al recurs no se citin normes catalanes, és evident que versa sobre una matèria regulada per la legislació catalana, continguda avui a l'article 545-2 del nostre Codi civil, al Decret legislatiu 1/2005, de 26 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme, una llei que té, cal subratllar-ho, una clara vocació de completesa i en el punt que ens ocupa, també, per la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona, en que es fonamenta el títol qualificat i els instruments de planificació que s'hi emparen.

1.4 Materialment, el recurs versa, doncs, sobre una qüestió regulada pel Dret català, això és, la possibilitat d'establir negocis jurídics de transferència de l'escreix d'aprofitament urbanístic atribuït pels

plans d'ordenació urbana municipals com a una facultat separada del dret de propietat sobre una finca. El fet que calgui analitzar unes normes reglamentàries estatals, que són merament adjectives i relatives a la mecànica registral, no exclou aquella competència nostra i, en conseqüència, d'acord amb l'article 147 de l'Estatut i l'article 1 de la Llei 5/2009, del 28 d'abril, hem de concloure que aquesta Direcció general és competent per a resoldre el recurs plantejat." El TC, com queda dit, va donar per bo aquest plantejament.

2. L'abast objectiu del recurs: l'exclusió de l'anàlisi dels articles 1 i 3.3 de la Llei 5/2009

Amb caràcter previ a entrar en el fons de l'assumpte, el TC es veu en la necessitat de procedir a delimitar l'objecte del recurs, arran de la qüestió plantejada pel Lletrat del Parlament de Catalunya i per l'Advocat de la Generalitat relativa a la manca de discussió sobre la constitucionalitat o no dels articles 1 i 3.3 de la Llei 5/2009 en el marc de l'acord al qual va arribar la Subcomissió de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per tal de donar inici al procediment conciliatori previst a l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre; a partir d'ara, LOTC).

Aquest acord, de 29 de juliol de 2009, es va publicar al BOE (núm. 234, de 28.9.2009) i al DOGC (Resolució IRP/2588/2009, de 8 de setembre, DOGC núm. 5472, de 28.9.2009) i, efectivament, es constata que es va concloure discutir només sobre la constitucionalitat dels articles 3.4, 3.5 i 7.2 de la Llei catalana.

Tot i això, el recurs es va interposar també contra els articles 1 i 3.3 de la Llei 5/2009. El TC, d'acord amb la doctrina mantinguda en altres ocasions que cita, entén que els acords previs d'aquesta naturalesa delimiten l'objecte de l'eventual recurs posterior. Per tant, en no poder beneficiar-se el recurrent de l'allargament del termini que recull l'article 33.2 de la LOTC, la interposició del recurs contra els articles 1 i 3.3 esdevé extemporània i l'objecte del recurs queda limitat als articles 3.4 i 7.2.

Aquesta és, possiblement, la clau de la limitació d'efectes que, a efectes pràctics, ha tingut la sentència del TC aquí comentada sobre el règim de recursos contra les qualificacions en l'àmbit català. Per bé que certament es poden donar casos en què recorri més d'un interessat (el supòsit de fet de la norma continguda a l'article 3.4 de la Llei 5/2009), és sense cap mena de dubte molt més freqüent que només es presenti un recurs, per part de l'interessat en l'assentament que es denega o bé pel notari. Els arguments que empra el TC per declarar la inconstitucionalitat de l'article 3.4 haurien estat fàcilment traslladables a l'article 1 de la Llei (i, de fet, el propi Tribunal intenta fer-ho), atès que en ambdós casos el que es qüestiona és la *vis atractiva* que s'atribueix a la DGDEJ per conèixer recursos (un o diversos) en què es plantegin, a més de qüestions de Dret català, problemes que s'han de resoldre sobre la base d'un altre dret (estatal o autonòmic - o fins i tot estranger). Nogensmenys, degut a l'error i/o a la deslleialtat en el plantejament del recurs, la taxa d'inconstitucionalitat afecta només el supòsit menys habitual en la pràctica, malgrat que el TC, com es destacarà en l'apartat 5, no s'està d'oferir una interpretació correctora de l'article 1 - interpretació que, no obstant, no es tradueix en la part dispositiva de la sentència, atesa la inadmissió del recurs respecte a aquest precepte.

La limitació d'efectes a la qual s'acaba de fer referència es constata, clarament, en l'aplicació que en fa la DGDEJ en resolucions posteriors a la STC 4/2014. Així, en dues resolucions de 12 de juny de 2014 es planteja el problema competencial i, amb referència expressa a la decisió del TC aquí comentada i a la plena vigència de l'article 1 de la Llei 5/2009, la DGDEJ defensa la seva legitimació per resoldre el recurs (resolucions JUS/1356/2014, DOGC núm. 6645, de 17.6.2014 i JUS/1388/2014, DOGC núm. 6648, de 10.6.2014; comentades totes dues en aquest mateix número d'*InDret* 4/2014); el mateix succeeix, dos mesos més tard, en la RDGDEJ de 18 de setembre de 2014 (DOGC núm. 6717, de 30.9.2014).

3. La inconstitucionalitat de l'article 3.4 de la Llei 5/2009 (i el seu reflex en l'article 1)

En entrar a analitzar la constitucionalitat o no de l'article 3.4 de la Llei 5/2009, en TC centra la qüestió en la delimitació del títol competencial a favor de l'Estat relatiu a l'ordenació dels registres i instruments públics (article 149.1.8 CE) respecte a la competència exclusiva que l'article 147.2 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de règim de recursos sobre la qualificació de títols o clàusules concretes en matèria de Dret català que hagin de tenir accés a un registre de la propietat, mercantil o de béns mobles de Catalunya.

En aquest sentit, el TC comença per recordar la seva doctrina relativa a la reserva de competència quant a l'ordenació dels registres i instruments públics, amb especial referència a la STC 156/1993, de 6 de maig (BOE núm. 127, de 28.5.1993), on s'havia afirmat que, malgrat la reserva "en tot cas" a l'Estat de la competència de referència, aquesta s'ha de concordar amb l'autonòmica que escaigui, sense que sigui acceptable interpretar la reserva en un sentit tan ampli que condueixi, en realitat, a impedir qualsevol regulació autonòmica pel sol fet que els actes o negocis jurídics de què es tracti puguin o hagin de formalitzar-se per mitjà d'instrument públic (FD 5).

D'altra banda, però, també recorda la doctrina mantinguda en la STC 31/2010, de 28 de juny (BOE núm. 172, de 16.7.2010) quant al sentit amb què s'ha d'entendre, al parer del Tribunal, l'article 110 EAC; així, malgrat que l'EAC prediqui de certes competències la nota de l'exclusivitat, aquesta s'ha de verificar front de les matèries constitucionalment reservades en exclusiva a l'Estat (FD 59).

El recurrent havia basat part de la seva impugnació en la naturalesa del recurs governatiu, tot reconeixent que la polèmica al respecte continua viva, però, en tot cas, se'ns diu que entenia que:

"[P]arece claro que el recurso gubernativo es un procedimiento de impugnación de una decisión fundada en Derecho privado. Tanto la calificación como el ulterior recurso gubernativo van a determinar el acceso de actos o negocios jurídicos al Registro de la Propiedad, como instrumentos esenciales para garantizar el respeto al principio de legalidad registral. Parece claro, por todo ello, que la disciplina de ambos, calificación y recurso, resulta esencial para la ordenación de los registros públicos. Aunque el recurso gubernativo fuera considerado como un procedimiento administrativo especial en el que se resuelve aplicando normas de Derecho civil, estaríamos ante un procedimiento especial inserto en el sector material 'ordenación de los registros' y, por tanto, de competencia exclusiva estatal (STC 227/1988, de 29 de noviembre [BOE núm. 307, de 23.12.1988], FJ 32). -En relación con el Registro Mercantil, la competencia exclusiva estatal se apoya en el art. 149.1.6 CE (STC 72/1983, de 29 de julio [BOE núm. 197, de 18.8.1983], FJ 8)."

Per la seva banda, l'Advocat de la Generalitat havia mantingut que el procediment d'impugnació d'una qualificació negativa és un procediment de caràcter confrontant, però inequívocament extern, a l'ordenació dels registres i que el fet que se n'incloués la regulació en un determinat text legal (la Llei hipotecària) no perjudica la qüestió competencial. Des d'aquesta perspectiva, es defensava que, arran de les reformes de la Llei hipotecària dutes a terme per les Lleis 24/2001 i 24/2005, el procediment per recórrer les qualificacions negatives ha adquirit una naturalesa inequívocament administrativa, de manera que la correcta i prevalent ubicació competencial seria l'article 149.1.18 CE, que expressament admet la concurrència, així com l'article 159.1 EAC. Destaca aquesta part que una cosa és el procediment registral pròpiament dit i que, cas de qualificació positiva, comportarà que es despleguin els efectes que estableix la Legislació hipotecària i que correspon regular a l'Estat, i una altra qüestió ben diferent el procediment que s'obre arran d'una qualificació negativa.

El TC, no obstant, es nega a seguir aquesta línia d'argumentació, per entendre que la polèmica quant a la naturalesa administrativa, de jurisdicció voluntària o atípica del recurs governatiu és purament doctrinal i l'allunyaria del que es discuteix. Afirmar que la controvèrsia gira, exclusivament, sobre l'abast objectiu de la competència atribuïda per l'article 3.4 de la Llei 5/2009 a la DGDEJ, vist que es considera pacífica l'assumpció de competència *ex* article 147.2 EAC i que no s'ha plantejat cap qüestió relativa a la resta de l'article 3.4, que té naturalesa netament procedimental (FD 3.a final).

Queda el dubte, però, de si efectivament és tan innòcua la polèmica "doctrinal", en la mesura en què pugui conduir a centrar la discussió en títols competencials diferents, amb límits, per tant, també distints.

A continuació, havent establert els termes en què analitzarà el problema, el TC es manifesta de manera contundent, avançant quina serà la sort de l'article 3.4. Així, afirma, respecte a l'atribució de competència a la DGDEJ per conèixer en una sola peça recursos que puguin afectar tant el Dret català com altres Drets comuns o "forals o especials", que:

"Es evidente que tal atribución excede de la competencia estatutariamente asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña para resolver estos recursos gubernativos, que se circunscribe estrictamente a la 'calificación de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán' (art. 147.2 EAC), siendo su finalidad, tal y como se declara en la exposición de motivos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, la de preservar y proteger el Derecho catalán. Es igualmente evidente que esta habilitación estatutaria no incluye –ni podría incluir– la preservación o protección de otros Derechos forales o especiales, ni del Derecho civil común." (FD 3.b)

Procedeix a continuació el TC a rebatre l'argument emprat pel Govern i pel Parlament de Catalunya en el sentit que, atès que l'article 478.1 de la Llei d'Enjudiciament Civil atribueix al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya la competència per conèixer en darrera instància els assumptes relatius a normes de Dret català, encara que sigui "juntament amb altres motius", únicament a la DGDEJ hauria de correspondre la resolució en via prèvia administrativa d'aquelles matèries que, en darrera instància, podria revisar el Tribunal Superior, a qui correspon la unificació de la jurisprudència hipotecària que afecti normes de dret substantiu o processal catalanes.

L'article 478.1 de la Llei d'Enjudiciament Civil estableix que: "El conocimiento del recurso de casación, en materia civil, corresponde a la Sala Primera del Tribunal Supremo. - No obstante, corresponderá a las

Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia conocer de los recursos de casación que procedan contra las resoluciones de los tribunales civiles con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde, exclusivamente o junto a otros motivos, en infracción de las normas del Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.”

El TC rebutja de ple aquest argument, sobre la base, essencialment, de dues consideracions: (a) en primer lloc, que la Llei d'Enjudiciament Civil és una llei estatal dictada en exercici de la competència exclusiva reconeguda per l'article 149.1.6 CE; i, (b) que l'esmentada Llei, complementant l'article 73.1.a de la Llei Orgànica del Poder Judicial, duu a terme una llegítima distribució de competències jurisdiccionals entre òrgans integrats en un únic Poder Judicial, funció jurisdiccional que correspon únicament i sempre a l'Estat. Recorda, en aquest sentit, el Fonament de dret 42 de la STC 31/2010 i en conclou que el repartiment intern de competències entre els òrgans jurisdiccionals no confereix a la Comunitat Autònoma de Catalunya cap competència administrativa més enllà de les recollides a l'EAC.

Això condueix inevitablement al TC a la conclusió que cal declarar inconstitucionals els incisos impugnats de l'article 3.4 de la Llei 5/2009:

“En conclusión, resulta contrario al bloque de la constitucionalidad el art. 3.4 impugnado, en cuanto atribuye a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat la competencia para resolver los recursos cuando las cuestiones registrales planteadas exceden del marco estricto del Derecho civil catalán. Incurre así el precepto en inconstitucionalidad y nulidad en los incisos ‘y al menos uno se basa en normas del Derecho catalán o en su infracción’ e ‘incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán’. “(FD 3.b final)

No obstant, abans d'expressar aquest resultat del seu judici, el TC enllaça les consideracions respecte a la impossibilitat que una norma autonòmica estengui el criteri contingut a l'article 478.1 de la Llei d'Enjudiciament Civil al procediment dels recursos contra les qualificacions registrals amb el que sembla ser un pronunciament interpretatiu que ataca la línia de flotació de l'article 1 de la Llei 5/2009. Així:

“En otras palabras, el art. 478.1 LEC carece de virtualidad para ampliar la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña por el art. 147.2 EAC y sanar así el vicio de inconstitucionalidad en que incurre el precepto enjuiciado. En consecuencia, tampoco lo dispuesto en el art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, pese a ser claro eco del art. 478.1 LEC, puede abrir la vía para que la competencia de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat se extienda, como pretende el art. 3.4 de esa misma Ley, más allá de lo establecido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El corolario inexcusable de este razonamiento conlleva evidentemente una interpretación restrictiva del propio artículo 1. En coherencia con el alcance que hemos atribuido al título competencial del art. 147.2 EAC, y más concretamente, en atención a lo que dispone el artículo 3.4 una vez que ha quedado depurado del exceso competencial en el que ha incurrido, la dicción literal del art. 1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 en ningún caso puede dar lugar a entender que la competencia autonómica se extiende a la resolución de recursos gubernativos fundados en Derecho civil común o en otros Derechos civiles forales o especiales. Tal es, en definitiva, la única interpretación adecuada a la legalidad constitucional que cabe efectuar del artículo 1 en conexión con el artículo 3.4.” (FD 3.b. penúltim paràgraf).

Sembla, doncs, que el TC intenta per aquesta via establir quina és l'única interpretació constitucionalment admissible de l'article 1 de la Llei 5/2009. No obstant, recordem que no es va admetre el recurs respecte d'aquesta norma i que, per això mateix, la part dispositiva de la sentència no hi fa cap referència, ni interpretativa ni de cap altra mena. Per tant, cal entendre que

continua plenament vigent i és molt dubtós que calgui seguir la interpretació que, amb un valor necessàriament d'*obiter dicta*, donada la delimitació objectiva del recurs, en fa el TC. Sembla que aquest és també el criteri adoptat per la DGDEJ, com s'ha apuntat en l'apartat anterior i es confirmarà en el següent. Certament, es dedueix del fragment transcrit (i de la decisió respecte a l'article 3.4) que, si l'article 1 hagués estat impugnat amb èxit, l'incís "o juntament amb altres motius" hauria estat també eliminat de l'ordenament jurídic pel TC. El que no sembla que pugui fer és imposar una interpretació restrictiva d'un precepte que no està cridat a jutjar, per molt que la identitat de raó sigui palesa.

D'altra banda, el TC reconeix que la divergència entre els àmbits objectius de les competències jurisdiccionals i administratives pot conduir a disfuncions i fins i tot a contradiccions que potser requereixin clarificació. Així, és possible que un recurs sigui resolt per la DGRN adoptant un criteri diferent al que, en darrera instància, podria mantenir el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en el mateix supòsit, via l'acumulació que en l'àmbit jurisdiccional sí que es permet. Tot i això, el TC recorda que la seva funció no és la d'un legislador positiu i que el problema ha de ser valorat i, si escau, solucionat pel poder legislatiu. Crida l'atenció que, recentment, el TC ha manifestat trobar-se, per així dir-ho, "lligat de mans" davant la necessitat de declarar inconstitucionals per raó de la distribució de competències normes catalanes la bondat, coherència i raonabilitat de les quals deixa entreveure. Així va succeir, sense anar més lluny, en la STC 5/2013, de 17 de gener (BOE núm. 37, de 12.2.2013), relativa a la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica de Catalunya, o en la STC 21/2012, de 16 de febrer (BOE núm. 61, de 12.3.2012), relativa a la possibilitat de dividir la cosa comuna en plet matrimonial per a cònjuges casats en règim de separació de béns (article 43 del Codi de Família).

4. La constitucionalitat de l'article 7.2 de la Llei 5/2009: caràcter "doctrinalment vinculant" sense sanció per incompliment

El primer incís de l'article 7.2 de la Llei 5/2009 - que és l'únic que es qüestiona - preveu que les respostes que doni la DGDEJ a les consultes que li formulin el Col·legi de Notaris de Catalunya o el Deganat Autònom del Col·legi de Registradors de la Propietat i Mercantils seran vinculants per a tots els notaris i registradors de la propietat i mercantils, que en la interpretació i aplicació que facin del Dret català s'hauran d'ajustar a les referides respostes.

Els recurrents fonamenten la impugnació en l'article 149.1. apartat 8 CE, però també en l'apartat 18, en la mesura en què correspon en exclusiva a l'Estat tant l'ordenació dels registres públics com el règim estatutari dels funcionaris públics, de manera que només l'Estat els pot dirigir ordres o instruccions vinculants, per mitjà de la DGRN. L'Advocat de l'Estat assenyala que, si bé formalment la Llei catalana no pretén contradir la manca de relació jeràrquica - vegeu el penúltim paràgraf del Preàmbul, al final - després, de manera incongruent amb l'anterior, estableix el caràcter vinculant de les consultes, per a la qual cosa seria necessari que la Comunitat Autònoma pogués imposar-les coactivament a notaris i registradors. Altrament, es considera que s'hauria de concloure que les consultes, contràriament al que diu el precepte, no tenen caràcter vinculant.

Els arguments en defensa de la constitucionalitat del precepte es basen en la manca d'intenció

d'immiscir-se amb el règim estatutari de notaris i registradors, cosa que es demostraria amb la manca de sanció per incompliment, que no seria "legalment possible". La vinculació es considera "de contingut exclusivament doctrinal" i de "caràcter mediat", sotmesa a l'oportuna revisió judicial. No s'estaria preveient cap qüestió disciplinària, per a la qual cosa es reconeix la manca de competència.

La resolució del TC al respecte es pot resumir amb la transcripció dels següents paràgrafs (extrets del FD 4.c):

"[E]s patente que la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, además de aludir en su preámbulo a la inexistencia de tal dependencia respecto de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat, en su parte dispositiva no anuda al incumplimiento de lo previsto en el art. 7.2 efecto alguno en la esfera disciplinaria, por lo que desde esta perspectiva no perturba la relación jerárquica de notarios y registradores con la Dirección General de los Registros y del Notariado.

No cabe asimilar la fuerza vinculante de las respuestas a las consultas potestativas dirigidas a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat con una inexistente imposición coactiva con consecuencias disciplinarias en caso de incumplimiento, que la Ley autonómica claramente no contempla ni podría contemplar, pues tanto la responsabilidad civil como el régimen disciplinario de notarios y registradores pertenecen a la esfera de la competencia exclusiva del Estado. En lo que aquí interesa, así se desprende, por otra parte, de la propia Ley hipotecaria, cuyo art. 313.B k) tipifica como infracción grave "el incumplimiento y la falta de obediencia a las Instrucciones y resoluciones de carácter vinculante de la Dirección General de los Registros y del Notariado". La legislación estatal aplicable circunscribe por tanto con toda nitidez las consecuencias disciplinarias a la relación con la Dirección General de los Registros y del Notariado, nota característica de la dependencia jerárquica. Y, como es reiterada doctrina de este Tribunal, en el Derecho punitivo, sometido estrictamente a la exigencia de predeterminación normativa y, con ello, al principio de tipicidad, están vedadas la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem* (STC 90/2012, de 7 de mayo [BOE núm. 134, de 5.6.2012], FJ 4, y las allí citadas)."

Admet a continuació el TC que la manca de sanció per incompliment - i la impossibilitat competencial d'imposar-la - potser priven d'efectiva força vinculant a les respostes donades per la DGDEJ, reduint-les a una funció eminentment doctrinal, però també recorda que tots els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic i que tots els òrgans administratius actuen amb submissió ple a la llei i al Dret - cosa que inclou el respecte degut per notaris i registradors a la legislació autonòmica. Es planteja seguidament (FD 4.d) si l'auto-atribució autonòmica d'un àmbit de decisió, per mitjà de la tècnica de l'informe vinculant, en el marc d'una matèria en què coexisteixen dues competències en el mateix territori, és admissible. Recorda el TC que el mecanisme es considera inconstitucional (per totes, vegeu la STC 31/2010, FD 73), però entén que no tot acte autonòmic de caràcter vinculant ha de tenir la mateixa sort. En aquest sentit, conclou que és essencial tenir present que el caràcter vinculant de les respostes a les consultes potestatives dirigides a la DGDEJ es refereix únicament a la interpretació i aplicació d'actes i negocis de Dret català que es puguin inscriure en els Registres situats a Catalunya; és a dir, que el seu objecte connecta amb l'article 129 EAC, en la interpretació que li va donar la repetida STC 31/2010. L'article 7.2 de la Llei 5/2009 respondria a aquest tipus de competència exclusiva, de manera que l'opció del legislador català pel caràcter vinculant que s'atribueix a les consultes a la DGDEJ entraria dins del que permet el grau d'intensitat propi

d'aquest tipus de competències (FD 4.e).

“El art. 7.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 supone, en suma, la manifestación del ejercicio de una competencia exclusiva de la Generalitat sobre su sistema privativo de Derecho civil, fundada en la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil establecida por el art. 149.1.8 CE, que ni afecta a la relación jerárquica de Notarios y Registradores con la Dirección General de los Registros y del Notariado ni condiciona, perturba, constriñe u obstruye el ejercicio de cualesquiera otras competencias estatales. En consecuencia, queda desestimada su impugnación.” (FD 4.f)

Per tant, l'article 7.2 de la Llei 5/2009 se salva de la taxa d'inconstitucionalitat, perquè no envaeix la competència sobre el règim estatutari de notaris i registradors, en no comportar cap mena de sanció el seu incompliment, i es recolza, com a tècnica, en la competència exclusiva en matèria civil *ex* article 129 EAC, passat pel tamís de la STC 31/2010. Per tant, la vinculació és clarament molt dèbil, especialment si es té en compte que, com assenyala el propi TC (FD 4.e , primer, recollint consideracions fetes en la Interlocutòria 105/2010, de 20 de juliol), a més del fet que “no está en juego de forma directa la interpretación y aplicación que del Derecho civil común y del Derecho mercantil corresponde realizar a la Dirección General de los Registros y del Notariado, sino la interpretación y aplicación del Derecho especial de Cataluña”, els perjudicis que es puguin derivar de potencials decisions contradictòries tenen “fàcil” solució per mitjà de l'elevació de consulta, aquesta sí vinculant, a la DGRN:

“A lo que se añade que los perjuicios que pudieran derivarse de posibles colisiones entre las respuestas a las consultas que emitan, respectivamente, los indicados órganos del Estado y de la Generalitat serían meramente hipotéticos, máxime cuando el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, en su caso impulsados por los Notarios y Registradores, siempre podrán, de apreciar tal colisión, elevar a la Dirección General de los Registros y del Notariado a través del cauce previsto en el citado art. 103.1 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, las consultas correspondientes a tales supuestos, respuestas que les vincularán (FD 6).”

5. Els efectes de la STC 4/2014

La Llei 5/2009, en combinació amb la manca de previsió estatal (i, si escaigués, d'altres Comunitats Autònomes) per a supòsits en què, respecte a una mateixa qualificació, es plantegin problemes de Dret estatal o d'una Comunitat Autònoma que no sigui Catalunya (o de dret estranger) i, també, de Dret català, va deixar oberts molts dubtes i és font relativament freqüent de problemes i disfuncions. La STC 4/2014 no dóna solució, ni molt menys, a tots ells [en el mateix sentit, FUENTES (2014) p. 17].

Queda clar, d'una banda, que l'article 7.2 de la Llei continua vigent, en la seva condició probablement afeblida de naixement, i també que els incisos “i almenys un es basa en normes del dret català o en llur infracció” i “inclosos els que no al·leguin la infracció d'una norma del dret català” de l'article 3.4 han estat expulsats de l'ordenament per la STC objecte d'aquest comentari. Això ens deixa amb un panorama en què, vedada l'aplicació d'un criteri semblant al contingut a l'article 478.1 de la Llei d'Enjudiciament Civil en aquest punt, segurament els diferents recursos s'haurien de resoldre per òrgans diferents, depenent dels motius en què es basin, amb la possibilitat que això doni lloc a decisions contradictòries, atès que rarament un recurs es basarà exclusivament en normes de Dret estatal o autonòmic.

El text que l'article 3.4 de la Llei 5/2009 ha quedat de la següent manera:

“Si diversos interessats opten per interposar cadascun un recurs governatiu, la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques ha de substanciar tots els recursos en una sola peça i els ha de resoldre acumuladament.”

Aquest text es pot llegir en el sentit que la DGDEJ no hauria de perdre la competència de resoldre els recursos basats en Dret català, per molt que també se n'haguessin presentat altres sobre la base del Dret estatal o d'un altre Dret.

Cas que es presentessin diversos recursos i fossin resolts algun o alguns per la DGDEJ i algun o alguns per la DGRN, sembla que, si el primer que es resolgués revoqués la qualificació i donés lloc, per tant, a la inscripció, s'hauria d'esperar a la resolució del darrer per si els defectes analitzats en la seu corresponent impedeixen la pràctica de l'assentament d'acord amb la legislació aplicada. Aquesta solució és clarament disfuncional i es podria arribar a pensar que, exclosa la possibilitat d'acumulació davant la DGDEJ, s'hauria de donar el mateix efecte però a favor de la DGRN. No obstant, no hi ha, després de la STC 4/2014, cap norma, ni catalana ni estatal, que resolgui el problema en benefici de la competència d'un o altre òrgan resolutori.

La pluralitat de recursos és, com queda dit, un supòsit relativament excepcional i confiem que no se'n multipliquin els casos a partir d'ara. A més, convindrà matisar les conclusions obtingudes amb el que es dirà a continuació quant a l'article 1 de la Llei: no s'ha d'entendre que qualsevol referència al dret estatal exclouï la competència de la DGDEJ també per a l'acumulació, quan es vegi que la referència a la legislació no catalana és merament accessòria, tangencial o instrumental.

Centrant-nos ara en l'article 1 de la Llei, convé insistir en què, malgrat els pronunciaments *obiter dicta* al respecte que conté la sentència objecte de comentari, el recurs contra aquest precepte no es va admetre degut a l'incompliment de l'acord adoptat a l'empara de l'article 33.2 LOTC, de manera que cal entendre, com ho fa la DGDEJ, que continua operant amb plena normalitat. Així, vegeu les ja esmentades resolucions de 12 de juny i 18 de setembre de 2014, totes tres posteriors a la STC. Amb anterioritat, però un cop ja interposat el recurs i estant suspès l'incís “o juntament amb altres motius” del referit article 1, la DGDEJ havia considerat que mantenia la competència exclusiva mentre el recurs o la qualificació es referissin al Dret català – quan, en realitat, el que havia entès el TC en les Interlocutòries 105/2010 i 177/2012 era que l'aixecament de la suspensió respecte a la resta de l'article permetia decidir a la DG catalana quan la qüestió girés “exclusivament” sobre Dret català, que no és el mateix. Nogensmenys, la segona d'aquestes interlocutòries va confirmar la legitimació per resoldre el recurs que va donar lloc a la RDGDEJ de 18 de juny de 2010, quan en aquell cas, clarament, es barrejaven tant normes de Dret català com de Dret estatal.

De tot això se'n poden derivar diverses consideracions. La primera rau en el fet que, clarament, hi ha casos en què, malgrat aparèixer en la qualificació o en el plantejament del recurs qüestions de Dret estatal, aquestes tindran una naturalesa netament instrumental o tangencial i, per tant, no hi ha raó per posar en dubte la competència de la DGDEJ. I això tant si hi ha un sol recurs com, entenc, si n'hi ha diversos (és a dir, també si resulta d'aplicació el que resta de l'article 3.4 de la Llei 5/2009). Així succeirà, per exemple, en tots aquells casos en què es plantegin problemes de documentació aportada o d'obstacles que sorgeixin del propi Registre, juntament amb qüestions

de Dret substantiu català, quan sigui aquest dret el que determina la correcció de la documentació o que l'obstacle del Registre hagi de saltar o no depenent de la resposta que doni el Dret substantiu [pensem, per exemple, en la discussió sobre el títol hàbil per inscriure l'adquisició per part de l'ex-esposa instituïda hereva en testament, que va donar lloc a la RDGDEJ de 5 de desembre de 2013 (DOGC núm. 6529, de 27.12.2013; comentada a *InDret* 3/2014) o en els casos en què un problema de tracte successiu trobi solució en una norma de dret successori català, com succeeix quan es pretenen anotar preventivament embargaments sobre finques del causant en execucions seguides contra el legitimari; vegeu, per totes, la RDGDEJ de 29 de juliol de 2013 (DOGC núm. 6442, de 20.8.2013 ; comentada a *InDret* 2/2014)]. Crec que, tant abans com després de la STC, la DGDEJ manté la competència en aquest tipus de supòsits (en el mateix sentit, FUENTES, 2014, p. 17). No obstant, per a alguns comentaristes (vegeu, de nou, FUENTES, 2014, p. 17), la DGDEJ no tindria competència per resoldre en aquells casos en què la *ratio decidendi* del recurs es basi en el Dret estatal (registral o no) o quan concorri amb altres ordenaments diferents del català, encara que s'hagués estimat infringit també algun precepte de Dret català.

Certament, si el fonament de la decisió es troba sense cap mena de dubte - i així es palesa des de l'inici (pensem que estem davant l'anàlisi de la procedència d'admetre el recurs o de declarar la incompetència, anàlisi que necessàriament ha de dur-se a terme abans de resoldre sobre el fons, amb els problemes que això pot comportar) - únicament en un dret diferent al català i aquest darrer es presenta com a tangencial o accessori, sembla que l'òrgan resolutori preferent hauria de ser la DGRN. Podem prendre com exemple el cas de la RDGDEJ de 12 de juny de 2014 (JUS/1388/2014, ja citada i comentada en aquest mateix número d'*InDret*), relativa a una usucapció *contra tabulas* d'una meitat indivisa d'una finca, reconeguda per sentència ferma; el que es qüestionava era el respecte al principi de tracte successiu en haver mort la titular registral de la meitat usucapida i haver-se dirigit el plet contra ella, els seus ignorats hereus i qualsevol potencial propietari, però sense que s'hagués designat un administrador judicial de l'herència. Si la decisió del supòsit passa per la deducció d'un règim diferenciat d'administració de l'herència jacent en el Dret civil català, que comportaria, per tant, la no necessitat de designar un administrador judicial en aquests casos, seria l'aplicació d'aquest dret el que motivaria la desaparició d'obstacles derivats del principi de tracte successiu i, per tant, la competència de la DGDEJ estaria assegurada; altrament, estaríem davant d'un problema netament registral, atès que en cap moment es qüestionava la validesa de la usucapció segons la Compilació de Dret civil de Catalunya, aplicable al cas, i, en conseqüència, sembla que la decisió hauria de correspondre a la DGRN. Això demostraria també, però, que de vegades les aparences enganyen, en el sentit que el que inicialment pot semblar un problema netament registral, pot no ser-ho en darrer terme.

Diferents, en canvi, són els casos en què es ventilin, en un sol recurs i en pla d'igualtat, qüestions de Dret català i qüestions alienes al mateix; en aquests supòsits, un cop inadmès el recurs contra l'article 1 (i, per tant, aixecada la suspensió que va pesar sobre l'incís "o juntament amb altres motius" entre 2010 i 2014), no sembla que es pugui mantenir la doctrina recollida en decisions com les de la DGRN de 14 de juny de 2011 (BOE núm. 175, de 22.7.2011), 10 de novembre de 2011 (BOE núm. 16, de 19.1.2012) o 26 d'abril de 2012 (BOE núm. 126, de 26.5.2012). La norma vigent al respecte continua essent l'article 1 de la Llei 5/2009, sense pal·liatius.

Al FD 1 de la RDGRN de 14 de juny de 2011, quant a la inscripció d'una escriptura de compravenda de drets d'aprofitament urbanístic subjecte a condició suspensiva d'autorització administrativa per a la

transferència de la finca, es va sostenir que: “Por ello, cuando las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten, de forma exclusiva, en normas de Derecho catalán o en su infracción deberán remitir el expediente formado a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de Cataluña, aun cuando se hayan interpuesto ante la Dirección General de los Registros y del Notariado. Por el contrario, cuando la calificación impugnada o los recursos se fundamenten además, o exclusivamente, en otras normas o motivos ajenos al Derecho catalán, el registrador deberá dar al recurso la tramitación prevista en la Ley Hipotecaria y remitir el expediente formado a la Dirección General de los Registros y del Notariado en cumplimiento del artículo 327 de la Ley Hipotecaria. Así lo debiera haber entendido el registrador, máxime en un caso como el presente en que, en el momento de la interposición del recurso, todavía ni siquiera se había producido el levantamiento de la suspensión del artículo 3.3 de la Ley 5/2009, y en el que la materia objeto de debate incluye materias relativas a la ordenación de los Registros e instrumentos públicos y a la interpretación de la eficacia de las condiciones suspensivas de los contratos en relación con su acceso al Registro de la Propiedad que son cuestiones reservadas a la competencia exclusiva del Estado, conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución (cfr. Resolución de 18 de junio de 2004).”

En el cas de la RDGRN de 10 de novembre de 2011, malgrat que es discutia sobre l'ordre per a la successió intestada catalana, l'òrgan resolutori estatal va confirmar la seva competència, per entendre que la veritable qüestió a analitzar era l'abast de la qualificació de documents judicials (els germans del causant havien obtingut una declaració d'hereus abintestat, malgrat que el cònjuge havia sobreviscut una setmana). En aquell supòsit el recurs es va articular al voltant de l'article 100 del Reglament hipotecari.

La RDGRN de 26 d'abril de 2012 feia referència a si calia o no visat del Col·legi professional per a l'informe tècnic necessari per admetre l'exempció de la necessitat d'aportar cèdula d'habitabilitat en una compravenda d'immoble destinat a la rehabilitació (articles 132 i següents de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge). Com es comentarà en breu, aquest mateix assumpte es va resoldre per duplicat, de manera que també hi ha resolució de la DGDEJ sobre la qüestió, afortunadament en el mateix sentit.

També recull una interpretació molt àmplia de la competència relativa a l'ordenació dels registres públics la RDGRN de 4 de març de 2014 (BOE núm. 82, de 4.4.2014) en la mesura en què afirma que, per bé que les Comunitats Autònomes tenen competència en matèria urbanística i, per tant, poden decidir quines actuacions estan subjectes a llicència o no, quines limitacions regeixen i quines sancions es deriven de l'incompliment, la competència per decidir en quins casos el compliment d'aquests requisits és necessari per a la inscripció correspon a l'Estat. Es pot contrastar aquest cas, relatiu a una finca situada a Galícia, amb el criteri mantingut per la DGDEJ en moltes altres ocasions (així, en tots els casos en què es planteja la necessitat o no de cèdula d'habitabilitat; recentment, vegeu també la RDGDEJ de 28 de febrer de 2014, DOGC núm. 6579, d'11.3.2014, comentada en aquest mateix número d'*InDret* i relativa als requisits de transmissió - i, per tant, també d'inscripció- d'un habitatge de protecció oficial).

No hi ha cap dubte que això contravé la doctrina establerta pel TC en la sentència 4/2014 quant a l'article 3.4 i també els pronunciaments que conté quant a la necessària interpretació restrictiva que cal fer, al seu entendre, de l'article 1. Però també és cert que aquests pronunciaments no poden ser objecte d'interpretació extensiva, per reinterpretar preceptes (com el propi article 1) que han quedat exclosos de la seva consideració.

Cal tenir en compte, a més, que com va dir la DGDEJ en la seva resolució de 18 de setembre de 2006 (DOGC núm. 4748, de 26.10.2006; comentada per MARSAL a *InDret* 4/2007) , “és indiscutible que no hi pot haver infracció més gran de les normes del dret català que deixar d'aplicar-les quan correspon”, cosa que ens fa pensar que no cal, per tal que sigui aquest l'òrgan resolutori competent, que en la qualificació o en el recurs es faci referència expressa a normes catalanes

aplicades o vulnerades. N'hi ha d'haver prou amb què es desprengui *prima facie* dels fets plantejats que la decisió s'ha de basar en el dret català. Altrament, l'elecció última (i no ja la procedimental) de l'òrgan resolutori estaria en mans del recurrent i/o del registrador.

Justament en relació amb aquesta qüestió, l'altre precepte sobre el qual el TC no es va poder pronunciar, en haver-se inadmissió el recurs degut a l'extemporaneïtat de la seva presentació, va ser l'article 3.3 de la Llei 5/2009. Recordem que, segons aquesta norma, si el recurs s'interposa davant la DGRN i el registrador considera que és competent la DGDEJ, ha d'elevat l'expedient a aquesta darrera, advertint del fet que el recurs va ser interposat davant la DGRN. La DGDEJ llavors ho comunica al Ministeri de Justícia per tal que en prengui coneixement. I això condueix a què la DGDEJ es pronunciï sobre la seva competència o no per resoldre. No hi ha norma paral·lela per al cas contrari.

Amb anterioritat a la Llei 5/2009, el supòsit de fet contemplat per l'article 3.3 havia generat problemes, atesa la manca de regulació (la Llei 4/2005 no feia referència a aquests casos). Així, el 2006, tant la DGRN com la DGDEJ van resoldre sobre un mateix cas (RDGDEJ de 7 de juliol de 2006, DOGC núm. 4719, de 15.9.2006; comentada per MARSAL a *InDret* 3/2007); RDGRN de 27 de juny de 2006. BOE núm. 203, de 25.8.2006), en què es discutia l'abast de l'expressió "entre mitgeres" continguda en una escriptura d'obra nova. En aquella ocasió, totes dues resolucions van revocar la nota de qualificació, però cadascuna confirmant la seva competència. Així, la DGRN va afirmar que es tractava d'un problema de descripció de la finca, però també va advertir al registrador que, havent-se presentat el recurs davant la DGRN, el registrador no l'havia d'haver remès a la DGDEJ, essent així que en tot cas això ho hauria de fer la DGRN si es considerava incompetent. Per la seva banda, la DGDEJ es va considerar competent per entendre que no es tractava d'un mer problema de descripció de la finca, sinó d'esbrinar si determinada expressió comportava, segons el Dret català, la constitució d'una mitgeria - o l'al·lusió a una situació jurídica-real d'aquesta mena.

Posteriorment, l'any 2012, el registrador de la mateixa localitat - i arran d'un recurs presentat pel mateix notari que el 2006 -, malgrat haver-se dirigit el recurs a la DGDEJ, va duplicar l'expedient i el va remetre també a la DGRN. Novament, per fortuna, les resolucions van ser coincidents. Però altre cop es va donar aquesta mena de conflicte positiu de competències, aquesta vegada quan ja existia norma al respecte (l'article 3.3 de la Llei 5/2009), la suspensió de la qual s'havia aixecat, però que resolvia el supòsit contrari al que es plantejava. Es tracta de les resolucions de la DGRN de de 26 d'abril de 2013, ja citada, i de la RDGDEJ de 18 d'abril de 2012 (DOGC núm. 6166, de 9.7.2012; comentada a *InDret* 1/2013).

I, finalment, sempre amb els mateixos interessats (notari i registrador de la mateixa localitat), davant la qualificació negativa d'una escriptura de divisió horitzontal, el notari presenta recurs dirigit a la DGDEJ. Nogensmenys, el registrador entén que després de la STC 4/2014, que declara la nul·litat de determinats incisos de l'article 3.4, és competent la DGRN i, per això, remet l'expedient del recurs a aquest òrgan, per a la seva resolució, i en dóna trasllat a la DGDEJ per tal que en tingui coneixement. Per ofici del subdirector dels Registres i del Notariat de 6 de maig de 2014, el Ministeri de Justícia va trametre l'expedient a la DGDEJ, per entre que era aquest darrer òrgan el competent per decidir. En el FD 1 de la Resolució de la DGDEJ de 2 de juliol de 2014 (JUS/1617/2014, DOGC núm. 6666, de 17.7.2014), l'òrgan resolutori es pronuncia sense embuts

sobre la manera de procedir del registrador, de manera que no queda dubte sobre el sentit de l'article 3.3 de la Llei 5/2009 i la seva plena vigència:

1.3 No obstant, hem de pronunciar-nos sobre la correcta aplicació del procediment establert per la Llei 5/2009, que al seu article 3 preveu que si el recurrent interposa el recurs davant la DGRN i el registrador entén que és competent aquesta DGDEJ, ha d'eleva l'expedient a aquesta darrera amb l'advertiment exprés d'aquell fet, i aquesta DGDEJ ho ha de comunicar sense retard al Ministeri de Justícia perquè en prengui coneixement. Però en cap cas la Llei preveu el supòsit contrari, és a dir, no està prevista legalment la facultat del registrador de remetre l'expedient a la DGRN si el recurrent ha adreçat el recurs davant la DGDEJ. Perquè la facultat de decidir l'òrgan davant el qual s'interposa el recurs correspon al recurrent, com així resulta de la nota al peu de la qualificació del registrador. En aquesta nota s'esmenta que "Aquesta nota de qualificació negativa podrà ser objecte de recurs potestativament davant la DGRN i segons els tràmits previstos als articles 325 i següents de la Llei Hipotecària o ser impugnades directament davant els Jutjats de la capital de província a la qual pertanyi el lloc on estigui situat l'immoble... Si el recurs es fonamentés, de forma exclusiva o juntament amb d'altres motius, en una infracció de les normes del dret autonòmic català ha d'interposar-se davant la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques de la Generalitat " Per tant, hem de concloure que la facultat que té el recurrent d'escollir l'òrgan davant el qual interposa el recurs, per considerar-lo competent, no es correspon amb cap facultat del registrador per escollir o modificar el sentit de l'elecció feta pel recurrent. Si reconeguéssim la facultat del registrador de la propietat de modificar el curs de l'expedient i adreçar-lo, segons el seu parer, a la DGRN, quedaria buida de contingut la facultat que la Llei atribueix al recurrent. Així, l'article 324 de la Llei hipotecària, darrer incís, disposa que si el recurs s'hagués interposat davant la DGRN, aquesta el remetrà a l'òrgan autonòmic competent per raó de l'Estatut d'autonomia. És a dir, la dada fonamental és la interposició del recurs, no la qualificació de la competència per raó de la matèria que realitzi el registrador de la propietat. També l'article 2 de la Llei 5/2009 de 28 d'abril, disposa que els recursos contra les qualificacions negatives dels registradors de la propietat a que es refereix l'article 1 de la mateixa Llei s'han interposar davant la DGDEJ, és a dir, posa l'èmfasi en la interposició del recurs i no en la qualificació de la competència i consegüent modificació de l'òrgan destinat a resoldre'l. És la pròpia DGDEJ qui, a la vista de l'expedient, examinarà d'ofici la pròpia competència per resoldre'l i disposarà, en relació amb la competència, el que legalment sigui procedent en atenció a les al·legacions fetes pel registrador de la propietat en el seu informe.

1.4 Per tant, la tramesa per part del registrador de la propietat de Torredembarra a la DGRN de l'expedient d'aquest recurs ha estat un tràmit no emparat en cap precepte legal, i la demora en l'entrada d'aquest expedient davant aquesta DGDEJ és deguda a aquesta tramesa indeguda i dilatòria."

Vegeu els comentaris del notari i registrador implicats en aquests assumptes, tots dos reclamant, des de diferents perspectives, una major cooperació entre les administracions implicades (CABANAS, 2014; PRADO, 2014).

Tot i això, cal reconèixer que la manera com s'expressa el registrador denota una determinada forma d'interpretar la STC 4/2014, que no compartim, però que no deixa de ser fruit de l'estranya situació en què queda la competència de la DGDEJ després d'aquest pronunciament. En el cas que va donar lloc a la RDGDEJ de la mateixa data, 2 de juliol de 2014 (JUS/1659/2014, DOGC núm. 6667, de 18.7.2014), la notària presenta recurs davant la DGRN, malgrat que l'argumentació es fonamentava en la regulació catalana de la propietat horitzontal i el registrador l'eleva a aquest organisme; la DGDEJ considera sorprenent aquesta manera de procedir i imputa a aquest fet la tardança en resoldre, atès que únicament va tenir coneixement del recurs més de dos mesos després de la seva interposició. També en la ja citada RDGDEJ de 18 de setembre de 2014 (DOGC núm. 6717, de 30.9.2014) el registrador havia presentat el recurs davant la DGRN i la DGDEJ reproduïx els arguments aquí transcrits per negar-li la potestat d'actuar d'aquesta manera. Es tracta d'un supòsit en què, a banda de qüestions de descripció de la finca, es discuteix sobre

l'efectivitat d'una substitució preventiva de residu a la qual és aplicable el dret català.

6. Consideracions finals

Les pàgines que precedeixen deixen ben palès que els problemes competencials entre la DGRN i la DGDEJ estan ben lluny de quedar resolts, i això tant abans com després de la STC 4/2014. El fet que es puguin arribar a produir resolucions duplicades sobre el mateix assumpte, amb pronunciaments de cada òrgan afirmant la seva pròpia legitimitació per resoldre, per molt que de vegades això respongui a una tramitació irregular de l'expedient, necessàriament fa dubtar de l'adequació del sistema. Des de diferents perspectives pràctiques i també doctrinals, fa anys que es demana que s'estableixin mecanismes àgils i eficients de cooperació entre administracions, per tal de dotar el règim de recursos d'unes mínimes garanties de seguretat jurídica i predicibilitat.

La sentència del TC objecte d'aquest comentari deixà incòlumes els articles 1, 3.3 i 7.2 de la Llei 5/2009, tot i que explicita de manera molt evident que, cas que hagués pogut pronunciar-se sobre la constitucionalitat de l'article 1, el resultat hauria estat també l'expulsió de l'incís del precepte que permet que la DGDEJ resolgui sobre qüestions alienes al Dret català, tali com ha succeït amb els incisos corresponents de l'article 3.4, aquest sí objecte del recurs. Per tant, s'ha resolt la inconstitucionalitat d'una acumulació de recursos (supòsit excepcional) sobre la base dels mateixos arguments que haurien servit per eliminar la competència en el cas general d'interposició d'un únic recurs, però basat només parcialment en el Dret català. Els pronunciaments interpretatius del TC respecte a l'article 1 sembla que no poden afectar-ne l'aplicabilitat en tots els seus termes, tal i com ho ha entès amb posterioritat la DGDEJ. Tot i això, es trasllueix en comentaris i actuacions posteriors una tendència inequívoca a l'erosió de la competència resolutòria catalana *ex* article 1 de la Llei 5/2009.

Aquest escenari d'incertesa no és sostenible, com segurament tampoc no ho és que la distribució constitucional de competències passi pel damunt de normes substancialment adequades per resoldre problemes freqüents. La cooperació i la lleialtat institucional es perfilen, certament, com els mecanismes que, per la seva flexibilitat, haurien de poder oferir resultats més adequats en aquest i en tants altres contextos.

7. Taula de jurisprudència citada

Tribunal Constitucional

<i>Tribunal, Sala i data</i>	<i>Referència</i>
STC 156/1993, de 6 de maig	BOE núm. 127, 28.5.1993
STC 31/2010, de 28 de juny	BOE núm. 172, 16.7.2010
STC 21/2012, de 16 de febrer	BOE núm. 61, 12.3.2012
STC 90/2012, de 7 de mayo	BOE núm. 134, 5.6.2012
STC 5/2013, de 17 de gener	BOE núm. 37, 12.2.2013

Direcció General dels Registres i del Notariat

<i>Tribunal, Sala i data</i>	<i>Referència</i>
RDGRN, 27.6.2006	BOE núm. 203, de 25.8.2006
RDGRN, 14.6.2011	BOE núm. 175, de 22.7.2011
RDGRN, 10.11.2011	BOE núm. 16, de 19.1.2012
RDGRN, 26.4.2012	BOE núm. 126, de 26.5.2012
RDGRN, 4.3.2014	BOE núm. 82, de 4.4.2014

Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques

<i>Tribunal, Sala i data</i>	<i>Referència</i>
RDGDEJ, 18.9.2006	JUS/3360/2006 (DOGC núm. 4748, de 26.10.2006)
RDGDEJ, 7.7.2006	JUS/2919/2006 (DOGC núm. 4719, de 15.9.2006)
RDGDEJ, 18.6.2010	JUS/3919/2010 (DOGC núm. 5772, de 10.12.2010)
RDGDEJ, 18.4.2012	JUS/1346/2012 (DOGC núm. 6166, de 9.7.2012)

RDGDEJ, 29.7.2013	JUS/1801/2013 (DOGC núm. 6442, de 20.8.2013)
RDGDEJ, 5.12.2013	JUS/2694/2013 (DOGC núm. 6529, de 27.12.2013)
RDGDEJ, 12.6.2014	JUS/1356/2014 (DOGC núm. 6645, de 17.6.2014)
RDGDEJ, 28.2.2014	JUS/501/2014 (DOGC núm. 6579, d'11.3.2014)
RDGDEJ, 12.6.2014	JUS/1388/2014 (DOGC núm. 6648, de 10.6.2014)
RDGDEJ, 2.7.2014	JUS/1617/2014 (DOGC núm. 6666, de 17.7.2014)
RDGDEJ, 2.7.2014	JUS/1659/2014 (DOGC núm. 6667, de 18.7.2014)
RDGDEJ, 18.9.2014	JUS/2137/2014 (DOGC núm. 6717, de 30.9.2014)

8. Bibliografia citada

Miriam ANDERSON (2012), "Recursos governatius. Comentaris a les Resolucions de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques", InDret 1/2013, 2/2014, 3/2014 i 4/2014 (www.indret.com).

Ricardo CABANAS TREJO (2014), "Cataluña, recurso gubernativo y discrecionalidad del registrador", *El Notario del Siglo XXI*, núm. 55 (disponible a: <http://www.elnotario.es/index.php/cambio-de-criterio/3743-cataluna-recurso-gubernativo-y-discrecionalidad-del-registrador>)

Joan EGEA I FERNÁNDEZ (2008), "La projectada reforma de la Llei 4/2005, de 8 d'abril, de recursos contra les qualificacions dels Registradors de la Propietat de Catalunya", *InDret* 2/2008 (www.indret.com).

Jesús FUENTES MARTÍNEZ (2014), "Recursos contra la calificación negativa en materia de Derecho catalán. El estado de la cuestión tras la STC de 16 de enero de 2014", *La Notaria*, núm. 1, pp.14-18 (disponible a: http://www.xn--notariosdecatalua-uxb.org/sites/default/files/publicaciones/notaria/ln2014_01_cas.pdf)

Joan MARSAL GUILLAMET (2007-2011), "Recursos governatius. Comentaris a les Resolucions de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques", InDret, núms. 3/2007, 4/2007, i 1/2011 (www.indret.com).

Víctor J. PRADO GASCÓ (2014), "Competencia para resolver recursos gubernativos en Cataluña. Cuestión de fondo y no elección de fuero a instancia de parte", *Revista de Derecho Civil, Notarios y Registradores*, vol. 1, núm. 3, pp. 147-152 (disponible a: <http://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/85/59>).