

**COMENTARIO DE LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE 3 DE ENERO DE 2011 (263/2011)**

**Eficacia de las resoluciones
de la Dirección General de Registros y del Notariado
dictadas una vez transcurrido el plazo
de tres meses previsto en el párrafo noveno
del artículo 327 de la Ley Hipotecaria**

Comentario a cargo de:
Julio Soler Simonneau
Registrador de la Propiedad

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE 3 DE ENERO DE 2011**

ID CENDOJ: 28079110012011100017

PONENTE: *EXCMO. SR. JUAN ANTONIO XIOL RÍOS*

Asunto: La Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 3 de enero de 2011 zanja la cuestión relativa a la eficacia de las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado que resuelven recursos contra la calificación de los registradores dictadas una vez transcurrido el plazo de tres meses para resolver y notificar previsto en el párrafo noveno del artículo 327 de la Ley Hipotecaria, concluyendo que el transcurso de dicho plazo determina la desestimación del recurso y comporta la nulidad de las resoluciones dictadas con posterioridad al mismo, para lo cual realiza interesantes consideraciones en relación con la aplicación de las normas generales de Derecho Administrativo al procedimiento registral y con la propia naturaleza de éste.

Sumario: **1. Resumen de los hechos. 2. Soluciones dadas en primera instancia. 3. Soluciones dadas en apelación. 4. Los motivos de casación alegados. 5. Doctrina del Tribunal Supremo:** 5.1. El estado de la cuestión con anterioridad a la Sentencia de 3 de enero de 2011. 5.2. La conclusión del Tribunal Supremo: nulidad de las resoluciones dictadas fuera de plazo. 5.3. La relación entre el plazo de caducidad del asiento de presentación y el plazo para la interposición de la demanda contra la desestimación del recurso por silencio y su posible repercusión en la conclusión del Tribunal Supremo. 5.4 Incidencia de la doctrina sentada por la Sentencia de 3 de enero de 2011 en relación con la legitimación de los registradores para impugnar las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado. 5.5. Consideraciones relativas a la naturaleza del procedimiento registral. 5.6 Conclusión. **6. Bibliografía utilizada.**

1. Resumen de los hechos

La sentencia trata el supuesto de un recurso interpuesto por un notario contra la calificación negativa de una registradora. La cuestión de fondo era relativa al juicio notarial de suficiencia de las facultades representativas de la compareciente en la escritura, materia cuya regulación se había visto modificada por el artículo 98 de la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, interpretado por la resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 12 de abril de 2002. El recurso se interpuso el 15 de julio de 2002 y se elevó a la Dirección General el 22 de julio. La Dirección General tardó más de tres años en dictar resolución, haciéndolo el 29 de septiembre de 2005, en sentido estimatorio del recurso interpuesto. Para entonces los otorgantes de la escritura ya habían subsanado el defecto señalado por la registradora y la escritura había sido inscrita al margen del recurso gubernativo. La registradora interpuso demanda solicitando que se dejara sin efecto la resolución.

2. Soluciones dadas en primera instancia

La sentencia de 21 de abril de 2006 del Juzgado de Primera Instancia número 4 de Segovia, juicio verbal 736/2005, declaró nula y sin efecto la resolución, por existir previamente resolución administrativa firme desestimatoria del recurso gubernativo interpuesto, al entender que una vez transcurrido el plazo de tres meses previsto en el artículo 327 párrafo noveno de la Ley Hipotecaria, el acto presunto por silencio administrativo es firme en vía administrativa, y tampoco puede modificarse cuando no cabe ya impugnarlo en vía judicial por haber transcurrido el plazo de un año desde la interposición del recurso gubernativo. Por ello consideró innecesario resolver la cuestión de fondo planteada en torno a la interpretación del artículo 98 de la Ley 24/2001.

3. Soluciones dadas en apelación

La Audiencia Provincial de Segovia, en sentencia de fecha 4 de octubre de 2006, en grado de apelación, rollo 346/2006, confirmó la sentencia dictada en Primera Instancia, que había sido recurrida por el abogado del Estado, al considerar no procedente la aplicación supletoria de la normativa sobre el silencio administrativo a los recursos contra la calificación del registrador, entre otros motivos, por la ausencia de remisión expresa en este punto del artículo 327 de la Ley Hipotecaria, y porque *“las funciones y objetivos que nuestro ordenamiento atribuye al Registro de la Propiedad y las especialidades del procedimiento registral respecto a la actividad estrictamente administrativa aconsejan en este punto una regulación diversa”*. En consecuencia, al igual que el Juez de Primera Instancia, no entró a resolver la cuestión de fondo.

4. Los motivos de casación alegados

El recurso de casación interpuesto por el abogado del Estado se basa fundamentalmente en que el artículo 327, párrafo noveno, de la Ley Hipotecaria no introduce una excepción sobre el significado del silencio administrativo en relación con las reglas generales de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común –conforme a las cuales el silencio negativo tiene un carácter de mera ficción que permite al interesado interponer recurso pero no excluye la obligación de resolver por parte de la Administración, pudiendo el interesado optar por esperar la resolución expresa sin merma alguna de su derecho–, sino que las previsiones de la Ley 30/92 sobre silencio administrativo resultan también aplicables a los recursos gubernativos contra la calificación de los registradores.

5. Doctrina del Tribunal Supremo

5.1. *El estado de la cuestión con anterioridad a la Sentencia de 3 de enero de 2011*

La cuestión relativa a los efectos de las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado dictadas transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso surgió como consecuencia de la regulación del recurso gubernativo contra la calificación de los registradores contenida en los artículos 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria. Estos artículos fueron introducidos por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre, sin que las dudas que generaban fueran resueltas por las reformas posteriores de la Ley Hipotecaria.

Tales dudas se suscitan al comparar la regulación del recurso gubernativo de la Ley Hipotecaria con las disposiciones de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de silencio administrativo.

En concreto, el artículo 327 de la Ley Hipotecaria prevé en su párrafo noveno que *“La Dirección General deberá resolver y notificar el recurso interpuesto en el plazo de tres meses, computados desde que el recurso tuvo su entrada en Registro de la Propiedad cuya calificación se recurre. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución se entenderá desestimado el recurso quedando expedita la vía jurisdiccional, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria a que ello diere lugar”*. La Ley 62/2003 de 30 de diciembre añadió en el párrafo undécimo que en caso de “desestimación presunta por silencio administrativo” la prórroga del asiento de presentación vencerá cuando haya transcurrido un año y un día hábil desde la interposición del recurso gubernativo, a menos que conste la interposición del recurso judicial contra la desestimación presunta. A su vez el artículo 328 establece que “las resoluciones expresas y presuntas” de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia del recurso contra la calificación de los registradores serán recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previéndose inicialmente que la demanda debía interponerse, “tratándose de recursos desestimados por silencio administrativo”, en el plazo de un año desde la fecha de interposición del recurso –coincidente por tanto con la prórroga del asiento de presentación prevista tras la Ley 62/2003–. La Ley 24/2005 de 18 de noviembre modificó el plazo para recurrir la desestimación presunta, que pasó a ser de cinco meses y un día desde la fecha de interposición del recurso, plazo vigente en la actualidad.

Por su parte, la Ley 30/92 consagra en su artículo 42.1 la obligación por parte de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, y el artículo 43 al tratar los efectos del silencio administrativo distingue según se trate de silencio positivo o negativo, de forma que *“La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”*, añadiendo en su apartado tercero que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo, mientras que en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

La normativa anterior dio lugar a un sin número de sentencias de Juzgados de Primera Instancia y Audiencias Provinciales discrepantes entre sí, según entendieran que las resoluciones dictadas una vez transcurrido el plazo de

tres meses eran nulas en virtud de la regulación de la Ley Hipotecaria o válidas conforme a los efectos del silencio administrativo contemplados en la Ley 30/92, siendo mayoritarias las que optaban por la primera de ambas posturas pero con diversos pronunciamientos también en sentido contrario. La doctrina tuvo también oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión, debiendo destacarse la opinión de González Pérez, quien a pesar de ser un reconocido defensor de la naturaleza administrativa del procedimiento registral, se decantaba por la nulidad de las resoluciones extemporáneas, al entender que no puede aplicarse el régimen del silencio administrativo al recurso gubernativo contra la calificación registral, por ser el procedimiento registral uno de los ejemplos paradigmáticos de procedimiento en el cual existen otros interesados además de quien inicia el procedimiento, terceros cuyos intereses también han de ser objeto de protección.

El problema se agravaba al combinarse con la cuestión también discutida de la legitimidad o no del registrador para impugnar las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado a la vista de la redacción del artículo 328 de la Ley Hipotecaria dada por la Ley 24/2005 (así, la Sentencia de 20 de diciembre de 2010 de la Audiencia de Madrid revocó la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia que previamente había declarado nula una resolución de la Dirección General por extemporánea, al entender que el registrador no está legitimado para impugnar las resoluciones de la Dirección General), y también por la circunstancia de que buena parte de las resoluciones de la Dirección General se dictaban una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso, dándose supuestos en los que llegaban a transcurrir varios años, como el que finalmente dio lugar al pronunciamiento del Tribunal Supremo.

5.2. *La conclusión del Tribunal Supremo: nulidad de las resoluciones dictadas fuera de plazo.*

El Tribunal Supremo fija como doctrina que el transcurso del plazo impuesto a la Dirección General de Registros y del Notariado en el párrafo noveno del artículo 327 de la Ley Hipotecaria para resolver y notificar el recurso interpuesto contra la calificación negativa del registrador determina que se entienda desestimado el recurso y comporta la nulidad de una resolución del recurso recaída con posterioridad al transcurso de este plazo. Para ello se basa en tres argumentos principales, contenidos todos ellos en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia:

1. La aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta. Para llegar a esta conclusión el Tribunal Supremo realiza una serie de consideraciones relativas a las particularidades de la función de calificación frente a la actividad general de las Administra-

ciones públicas –entre ellas en particular la circunstancia de que la revisión de la actividad registral corresponde al orden civil y no al contencioso-administrativo–, que conllevan que no pueda trasladarse sin más la regulación administrativa general al Registro de la Propiedad. En consecuencia, *“la determinación de si es aplicable el régimen general del silencio administrativo a las resoluciones que resuelvan recursos contra la calificación registral dictadas fuera de plazo debe hacerse teniendo en cuenta las disposiciones específicas de la Ley Hipotecaria y la interpretación de sus preceptos con arreglo a los principios que rigen la función del Registro de la Propiedad”*.

2. A partir de la conclusión anterior, el Tribunal Supremo realiza un análisis de la normativa hipotecaria. De dicho análisis resulta que el artículo 327 de la Ley Hipotecaria no contiene una remisión expresa al régimen administrativo con respecto al silencio administrativo, a diferencia de lo que ocurre en otros aspectos concretos, sino que los efectos del silencio se regulan de manera específica; y que conforme a esa normativa específica el recurso debe entenderse desestimado por el transcurso del plazo previsto de tres meses. Entiende el Tribunal Supremo que la redacción del artículo 327 de la Ley Hipotecaria remarca el carácter específico del procedimiento de resolución de recursos por la Dirección General de Registros y del Notariado respecto del régimen administrativo general, especialmente en materia de silencio administrativo. En particular, destaca el uso de la expresión “desestimación presunta” en el párrafo undécimo, que apunta al carácter firme del silencio administrativo negativo, y asimismo el régimen de caducidad automática del asiento de presentación en función de la extinción del plazo de interposición de la demanda civil contra la resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado (como se ha dicho, con anterioridad a la Ley 24/2005 el plazo para interponer la demanda en caso de desestimación por silencio era de un año desde la interposición del recurso, coincidente con la prórroga del asiento de presentación).

3. Finalmente, el Tribunal Supremo señala que la posibilidad de que la Dirección General de Registros y del Notariado pudiera modificar la decisión una vez transcurrido el plazo para resolver crearía una situación de clara inseguridad jurídica, particularmente incompatible con el procedimiento registral, el cual está encaminado a la protección de derechos de carácter privado, que no son los propios del interés general a cuya consecución va dirigida la actividad administrativa. Nuevamente realiza el Tribunal Supremo interesantes consideraciones en relación con el sistema registral, remarcando que mientras en la regulación general del silencio administrativo opera de manera prevalente la voluntad de favorecer al administrado frente al ejercicio de las potestades exorbitantes por parte de la Administración, *“en el ámbito registral debe predominar la protección de los derechos de los terceros que, habiendo obtenido la inscripción de su derecho, pueden resultar afectados por el acceso al Registro de un derecho reconocido con carácter extemporáneo por la Dirección General de Registros y del Notariado”*. Y con-

sidera irrelevante que en el caso concreto la resolución dictada fuera de plazo no pudiera afectar a terceros por haberse subsanado ya el defecto señalado por la registradora y haberse practicado la inscripción, ya que la interpretación que se adopte en cuanto a la eficacia de las resoluciones extemporáneas debe ser adecuada “*en función de los principios generales de protección de los derechos que pueden resultar afectados*”, más allá del caso concreto.

La doctrina sentada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 enero de 2011 ha sido reiterada por otras sentencias posteriores, Sentencias números 334/2011 de 18 mayo, 373/2011 de 31 mayo, 517/2011 de 1 julio, 959/2011 de 10 febrero de 2012, y 730/2013 de 21 de noviembre.

5.3. *La relación entre el plazo de caducidad del asiento de presentación y el plazo para la interposición de la demanda contra la desestimación del recurso por silencio y su posible repercusión en la conclusión del Tribunal Supremo*

Uno de los motivos en los que se basan tanto el Tribunal Supremo como la Audiencia Provincial y el Juzgado de Primera Instancia es el régimen de caducidad del asiento de presentación por el transcurso de un año y un día desde la interposición del recurso, plazo que coincide con el previsto para interponer la demanda contra la desestimación presunta. En concreto, la Sentencia de 3 de enero de 2011 afirma que el régimen de caducidad automática del asiento de presentación en función de la extinción del plazo de interposición de la demanda civil contra la resolución de la Dirección General “*tendría poco sentido en el caso de que la Dirección General de Registros y del Notariado pudiera, y estuviera obligada, a dictar una resolución posterior en sentido contrario*”. Conforme a este argumento es evidente que el legislador ha pretendido que los efectos del recurso –ligados a la prórroga del asiento de presentación, conforme al último párrafo del artículo 66 de la Ley Hipotecaria– se extiendan como mucho durante el referido plazo de un año a menos que se haya interpuesto el recurso judicial, lo cual excluye la posibilidad de que la Dirección General resuelva transcurrido dicho plazo.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que en relación con los dos plazos citados se han producido sucesivas modificaciones legislativas, y con arreglo a la normativa actualmente vigente ambos plazos no son coincidentes. En realidad, la redacción inicial del artículo 327 de la Ley Hipotecaria se limitaba a señalar que en caso de estimación del recurso, el registrador practicaría la inscripción en los términos que resultaran de la resolución, sin prever ningún plazo ni hacer referencia alguna al supuesto de desestimación por silencio. No fue hasta las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre cuando se fijaron los plazos para la práctica de los asientos y se estableció la caducidad del asiento de presentación en caso de desestimación presunta, haciendo coincidir dicha caducidad con el plazo previsto en el artículo 328 para

la interposición de la demanda contra la resolución presunta desestimatoria. Esta coincidencia desapareció con la Ley 24/2005, que redujo el plazo para interponer la demanda a cinco meses y un día, manteniendo la caducidad del asiento de presentación. Tanto el Tribunal Supremo como la Audiencia Provincial y el Juzgado de Primera Instancia parten de la coincidencia de ambos plazos, cuando el recurso que dio lugar a la demanda se interpuso antes de la vigencia de la Ley 62/2003, y al tiempo de dictarse las sentencias ya estaba vigente el nuevo plazo para impugnar la resolución presunta introducido por la Ley 24/2005 –no así cuando se dictó la resolución por la Dirección General–. Ello provoca que pueda plantearse si con los plazos previstos en la normativa vigente la conclusión del Tribunal Supremo podría haber sido diferente, bien en cuanto a su interpretación de que la normativa hipotecaria determina la nulidad de las resoluciones extemporáneas, o bien al menos en el sentido de admitir la validez de las resoluciones dictadas antes de la caducidad del asiento de presentación o del transcurso del plazo para la interposición de la demanda contra la desestimación del recurso por silencio.

Parece que no hay ninguna duda de que la argumentación del Tribunal Supremo es plenamente aplicable a las resoluciones dictadas una vez caducado el asiento de presentación por transcurso de un año y un día desde la interposición del recurso sin haberse presentado la demanda civil, con independencia de que dicha caducidad no coincida con el plazo de interposición de la demanda contra la desestimación presunta. La posibilidad de que la Dirección General dictara resoluciones una vez caducado el asiento de presentación generaría una situación de gran inseguridad jurídica al existir la posibilidad de que se hubieran practicado otros asientos que podrían ser incompatibles con el contenido de la resolución extemporánea. Es cierto que semejante conflicto podría salvarse admitiendo la posibilidad de que la Dirección General dictara resoluciones transcurrido el plazo de tres meses pero sin reconocer efectos de prioridad a las dictadas con posterioridad a la caducidad del asiento de presentación, posibilidad planteada por García García con anterioridad al pronunciamiento del Tribunal Supremo –si bien dicho autor siempre fue partidario de la nulidad de las resoluciones extemporáneas–; pero siguiendo la línea argumental del Tribunal Supremo, no hay duda de que la caducidad del asiento de presentación, una vez transcurrido el plazo para impugnar la resolución presunta, muestra la voluntad inequívoca del legislador de que ya no pueda modificarse el sentido desestimatorio de la resolución presunta: no cabe su revisión por los tribunales, y tampoco que la Dirección General dicte resolución expresa en sentido contrario. Además, como se ha dicho, el último párrafo del artículo 66 de la Ley Hipotecaria hace depender la “suspensión” de la vigencia del asiento de presentación de la “resolución definitiva del recurso”, de donde resulta que la caducidad del asiento de presentación por el transcurso del plazo previsto en el artículo 327 significa que la desestimación del recurso es definitiva.

Más dudas pueden plantearse en el supuesto de resoluciones dictadas transcurrido el plazo de cinco meses y un día pero antes de la caducidad del asiento de presentación, y en el de las resoluciones dictadas antes del transcurso del plazo de cinco meses y un día; en este caso la referencia al artículo 66 antes citado podría jugar a favor del reconocimiento de su validez, ya que si el asiento de presentación aún no ha caducado, puede defenderse que la resolución del recurso no es “definitiva”. Además el hecho de que se acorte el plazo de interposición de la demanda manteniendo en cambio la prórroga del asiento de presentación lleva a plantearse los motivos de la diferencia entre uno y otro plazo, y si esa diferencia puede obedecer a que el legislador contempla la posibilidad de que la Dirección General dicte resoluciones antes de la caducidad del asiento de presentación aun transcurrido el plazo de tres meses. No obstante, la mera falta de comunicación entre el plazo para impugnar la desestimación presunta y la caducidad del asiento de presentación no puede conducir sin más a admitir la validez de las resoluciones dictadas en ese ínterin –y ni siquiera la de las dictadas antes pero ya transcurrido el plazo de tres meses–, ya que tal diferencia se puede deber a motivos diferentes, como dar un margen desde el plazo máximo para interponer la demanda para que dicha interposición se haga constar en el registro antes de la caducidad del asiento de presentación –si bien es cierto que en el caso de desestimación expresa ese margen no existe, ya que la caducidad del asiento de presentación coincide con el plazo para interponer la demanda–, o simplemente igualar el plazo para recurrir las resoluciones desestimatorias expresas y las presuntas, que tras la Ley 24/2005 es de dos meses en ambos casos, lo cual vendría a reforzar el carácter de resolución presunta de la desestimación por silencio, y por tanto la nulidad de las resoluciones extemporáneas.

Las Sentencias 959/2011, de 10 febrero de 2012, y 730/2013, de 21 de noviembre trataron supuestos en los que el recurso contra la calificación del Registrador se había interpuesto con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 24/2005, y en ambos casos la resolución declarada nula se había dictado transcurrido el plazo de cinco meses y un día para la interposición de la demanda contra la desestimación presunta, pero antes del transcurso del plazo de un año y un día que determinaba la caducidad del asiento de presentación. La conclusión del Tribunal Supremo fue idéntica a la de la Sentencia de 3 de enero de 2011, sin que ninguna de ambas sentencias haga ninguna referencia a la circunstancia de hallarse vigente el asiento de presentación en el momento de dictarse la resolución extemporánea, de donde se desprende que la caducidad o no del asiento de presentación al tiempo de dictarse la resolución no constituye un factor determinante para la doctrina del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo todavía no ha tenido la posibilidad de pronunciarse en un supuesto en el que la resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado se haya dictado antes del transcurso del plazo para la interposición de la demanda civil contra la desestimación presunta. No obstante, tanto la

Sentencia de 3 de enero de 2011 como las demás Sentencias mencionadas son terminantes al declarar la nulidad de las resoluciones dictadas una vez transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso, sin hacer distinción alguna. Y el conjunto de los argumentos expuestos por el Tribunal Supremo, y en particular los relativos a la naturaleza del procedimiento registral y la incompatibilidad con dicha naturaleza de la regulación sobre el silencio administrativo contenida en la Ley 30/92, muestran a las claras que la circunstancia de encontrarse vigente o no el asiento de presentación y de haber transcurrido el plazo para la interposición de la demanda contra la desestimación presunta constituye un argumento más que conduce a concluir la nulidad de las resoluciones extemporáneas, pero ni mucho menos un argumento nuclear cuya ausencia pueda conducir a una conclusión diferente.

5.4. Incidencia de la doctrina sentada por la Sentencia de 3 de enero de 2011 en relación con la legitimación de los registradores para recurrir las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado

Como se ha señalado previamente, con anterioridad a la Sentencia de 3 de enero de 2011 la cuestión relativa a la eficacia de las resoluciones dictadas fuera de plazo por la Dirección General de Registros y del Notariado se combinaba a menudo con la legitimación o no de los registradores para impugnar las resoluciones de la Dirección General, ya que habitualmente era el registrador quien impugnaba la resolución estimatoria dictada fuera de plazo. Por tanto, el resultado de esa impugnación dependía tanto de la postura mantenida por el tribunal en relación con la eficacia de las resoluciones extemporáneas como del reconocimiento o no de la legitimación para recurrir al registrador. Esta legitimación se empezó a poner en duda con la nueva redacción dada por la Ley 24/2005 al artículo 328 de la Ley Hipotecaria, que en este punto pasó a limitar la legitimación del registrador a aquellos casos en que la resolución “afecte a un derecho o interés del que el registrador sea titular”, mientras que con anterioridad a la reforma el artículo 328 reconocía expresamente la legitimación del registrador para recurrir sin limitación alguna.

En esta materia, las Sentencias del Tribunal Supremo números 622/2011 de 20 de septiembre, 439/2012 de 28 de junio, 205/2013 de 20 de marzo, 214/2013 de 2 de abril, 363/2013 de 28 de mayo, entre otras, fijaron como doctrina jurisprudencial que con carácter general el registrador no puede recurrir las resoluciones de la Dirección General de Registros que estimen recursos interpuestos contra su calificación, a menos que la resolución pueda repercutir de modo efectivo y acreditado en la esfera jurídica del registrador que la invoca por afectar a un derecho o interés del que sea titular, el cual no se identifica con el que resulta de la defensa de la legalidad o disconformidad con la decisión de la Dirección General respecto de actos o disposiciones cuya protección se le encomienda, ni con un interés particular que le impediría

calificar el título por incompatibilidad, sino con aspectos que deberán concretarse en la demanda normalmente vinculados a una eventual responsabilidad civil o disciplinaria del registrador relacionada con la función calificadora registral.

Pues bien, la Sentencia número 538/2011 de 13 septiembre de 2013, se pronuncia en el mismo sentido que las Sentencias anteriores, pero introduce con carácter obiter dicta la importante salvedad de que quedan fuera de la regla general aquellos supuestos en los que la resolución es nula en sentido absoluto, dada la particularidad del régimen de la legitimación en tales casos. Y finalmente, la Sentencia número 730/2013 de 21 noviembre confirma esta excepción con carácter de ratio decidendi, reconociendo la legitimación del registrador para impugnar las resoluciones dictadas fuera de plazo, también bajo la vigencia del actual artículo 328 de la Ley Hipotecaria tras la reforma operada por la Ley 24/2005. El valor de esta Sentencia radica en que las Sentencias anteriores que declaran nulas resoluciones dictadas fueran de plazo se habían dictado antes de que se consolidara la doctrina jurisprudencial restrictiva en cuanto a la legitimación para recurrir del registrador, y la mayoría de ellas referidas a supuestos acaecidos bajo la vigencia de la redacción del artículo 328 de la Ley Hipotecaria anterior a la Ley 24/2005. En el caso de la Sentencia 959/2011, de 10 febrero de 2012, que se refería a un recurso interpuesto ya bajo la vigencia de la Ley 24/2005, la resolución apercibía de la posible apertura de expediente disciplinario, por lo que el Tribunal Supremo pudo apreciar la legitimación de la registradora para impugnar la resolución sin necesidad de atender a la circunstancia de haberse dictado dicha resolución fuera de plazo.

Por tanto, a la vista de las Sentencias citadas puede considerarse como doctrina jurisprudencial plenamente consolidada tanto la nulidad de las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado dictadas con posterioridad al transcurso del plazo de tres meses desde la interposición del recurso, como la legitimación del registrador para impugnar tales resoluciones.

5.5. Consideraciones relativas a la naturaleza del procedimiento registral

La Sentencia de 3 de enero de 2011 es relevante no solo por la doctrina que sienta en relación con la eficacia de las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado dictadas fuera de plazo, sino también por las aportaciones que realiza en relación con una cuestión de alcance más amplio, como es la de la naturaleza del procedimiento registral. Se trata ésta de una cuestión que ha sido objeto de un intenso debate desde la aprobación de la Ley Hipotecaria, y especialmente desde la promulgación de la Constitución, con diferentes opiniones que van desde la asimilación del procedimiento registral al procedimiento administrativo o su consideración como procedimiento administrativo pero con especialidades respecto del procedimiento

administrativo común (González Pérez) a su consideración como un procedimiento especial (García García, Chico Ortiz) o su aproximación a la jurisdicción voluntaria (Jerónimo González, Lacruz Berdejo, Roca Sastre), teniendo cada una de estas posturas repercusiones distintas en relación con aspectos concretos del procedimiento registral.

La propia Dirección General de Registros y del Notariado ha tratado el tema en numerosas resoluciones, comenzando por la resolución de 28 de julio de 1986. En una primera fase la Dirección General defendió la naturaleza especial del procedimiento registral, que no encaja en la judicial ni en la administrativa, quedando sujeto a la normativa específica contenida en la legislación hipotecaria, (Resoluciones de 28 de julio de 1986, 10 de enero de 2000). Posteriormente la Dirección General pasó a recalcar la creciente administrativización del procedimiento registral, en línea con modificaciones introducidas en la Ley Hipotecaria por leyes como la 24/2001 o la 24/2005.

En este estado de cosas, la Sentencia de 3 de enero de 2011 tiene una trascendencia indudable, ya que para alcanzar la conclusión antes expuesta en relación con la eficacia de las resoluciones extemporáneas de la Dirección General de Registros y del Notariado realiza una serie de consideraciones muy interesantes en relación con la naturaleza del procedimiento y la función registral, viniendo a acoger en ciertos aspectos algunas de las posturas doctrinales previamente manifestadas en esta materia.

Así, el Tribunal Supremo remarca las diferencias entre la actividad administrativa general y la función registral –“*La función de calificación presenta particularidades de notoria importancia respecto del régimen de las actividades de las administraciones públicas*”–, no obstante el carácter de funcionarios públicos de los registradores, ya que “*el sistema registral está encaminado a la protección de derechos de carácter privado, que no son los propios del interés general a cuya consecución va dirigida la actividad administrativa*”. Manifestación de lo anterior es que “*mientras en la regulación general del silencio administrativo opera de manera prevalente, como ha subrayado la doctrina, la voluntad de favorecer al administrado frente al ejercicio de las potestades exorbitantes por parte de las Administraciones públicas en su actividad encaminada a la protección del interés general, en el ámbito registral predomina en este supuesto la protección de los derechos de los terceros que, habiendo obtenido la inscripción de su derecho, pueden resultar afectados por el acceso al Registro de un derecho reconocido por la DGRN con carácter extemporáneo*”. Es decir, que el Tribunal Supremo admite el carácter de “procedimiento triangular” del procedimiento registral, que había sido previamente puesto de manifiesto por varios autores (González Pérez, García García, Guilarte Gutiérrez, entre otros), en el sentido de que en el procedimiento registral no están en juego únicamente los intereses de administrado –el solicitante de la inscripción– y Administración, sino también los de los terceros que puedan verse afectados por la inscripción que se pretende,

terceros cuyos intereses deben verse salvaguardados mediante el escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente.

Para el Tribunal Supremo, es un dato de particular relevancia que *“la revisión de la actividad registral inmobiliaria no corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sino que es una de las expresamente atribuidas al orden jurisdiccional civil por razón de la naturaleza privada y patrimonial de los derechos que constituyen su objeto”*. Y ello porque, si bien es cierto que la Dirección General de Registros y del Notariado es un órgano administrativo y que sus resoluciones tienen naturaleza administrativa, *“la inserción de éstas en el ámbito de la función de calificación de los registradores de la propiedad las dota de características muy especiales frente al régimen de la actividad administrativa”*, Afirma el Tribunal Supremo que la resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado no es un acto administrativo abstracto; sino que tiene como presupuesto y objeto un acto de calificación del registrador, que no puede ser considerado por razón de su contenido como acto sujeto al Derecho administrativo, por lo que el examen de su legalidad debe corresponder al orden jurisdiccional civil.

De todo lo anterior extrae el Tribunal Supremo una conclusión de trascendencia indiscutible: que la aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta, ya que podría determinar efectos incompatibles con los principios del sistema registral en el que se desenvuelve la función de calificación de los registradores y el examen de su legalidad por la jurisdicción civil. De esta manera el Tribunal Supremo rechaza aquellas posturas que habían abogado por la aplicación supletoria de la normativa administrativa en todos aquellos aspectos del procedimiento registral que no estuvieran expresamente regulados en la legislación hipotecaria, si bien ello no implica que para que sea aplicable la normativa administrativa sea necesaria en todo caso remisión expresa, sino que según el Tribunal Supremo sí pueden resultar aplicables, sin necesidad de remisión expresa de la legislación hipotecaria, instituciones que respondan a principios generales aplicables a todo procedimiento, y por tanto compatibles con las particularidades del procedimiento registral.

Con posterioridad a la Sentencia de 3 de enero de 2011 la Dirección General de Registros y del Notariado ha vuelto a su postura tradicional remarcando la especial naturaleza del procedimiento registral frente al administrativo –si bien sin negar el carácter administrativo del procedimiento registral–. Además, la Dirección General ha utilizado en varias resoluciones la doctrina de la Sentencia de 3 de enero de 2011 en materia de procedimiento registral para resolver acerca de variadas cuestiones, algunas de ellas relacionadas con el procedimiento registral y otras no. Así, por mencionar algunas de las más relevantes, la resolución de 14 de enero de 2012, par-

tiendo de la imposibilidad de aplicar el Derecho administrativo de forma supletoria al ámbito del procedimiento registral salvo en los casos en que se haga una remisión expresa al respecto, entiende que si bien es cierto que con arreglo al artículo 108 del Reglamento Hipotecario el documento calificado puede presentarse, una vez caducado su asiento de presentación, para realizar una nueva calificación (no resultando aplicable la «doctrina del acto consentido», según la cual, transcurrido el plazo legal para interponer un recurso contra un acto administrativo sin haberse interpuesto el mismo, el acto deviene firme a todos los efectos), este criterio no es extensible a los supuestos en que ya ha recaído una resolución por silencio negativo sin que se haya recurrido judicialmente la misma, salvo que al realizarse esta nueva presentación se hayan producido cambios en la situación fáctica o jurídica; las resoluciones de 30 de enero y 21 de octubre de 2014, en la misma línea que la anterior también en caso de que la primera presentación haya dado lugar a una resolución expresa, señalando que esta postura tradicional se ve confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 2011, ya que la doctrina del acto consentido sí es aplicable a las resoluciones, que según la Sentencia son acto administrativo, y no cabe sostener la exclusión respecto del recurso contra tales calificaciones de aquellas normas del procedimiento administrativo “que respondan a los principios generales materiales o de procedimiento propios de todo el ordenamiento”; la resolución de 13 de enero de 2012 usa la Sentencia de 3 de enero de 2011 para argumentar acerca de la imposibilidad de admitir a efectos de inscripción la posibilidad de cancelar una nota de prohibición de enajenar por silencio administrativo positivo de la Administración a la que se solicitó que dictara resolución acordando la cancelación; la resolución de 6 de marzo de 2012, tras citar la Sentencia de 3 de enero de 2011, insiste en el carácter de funcionario del registrador para defender la aplicabilidad al ámbito registral de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, Ley en que funda su vigencia y eficacia el documento con Código Seguro de Verificación, la cual según señala la propia Dirección General no regula en sentido estricto cuestiones de procedimiento registral; y por último, las resoluciones de 20 de noviembre de 2013 y 17 de febrero de 2014 aprovechan la Sentencia de 3 de enero de 2011 para confirmar la doctrina de que en caso de denegación del asiento presentación procede el mismo recurso que puede interponerse contra una calificación que deniegue o suspenda la inscripción del documento y, por tanto, debe tramitarse tal recurso a través del procedimiento previsto en los artículos 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria, y no el de revisión de oficio conforme al artículo 105 de la Ley 30/1992. Valgan las resoluciones anteriores como muestra de que la trascendencia de la Sentencia de 3 de enero de 2011 ha ido mucho más allá de la propia cuestión concreta a que se refiere, ya de por sí de gran importancia práctica en relación con el funcionamiento del Registro de la Propiedad y los recursos contra la calificación registral.

5.6. *Conclusión*

No cabe duda de que, a pesar de las alegaciones del abogado del Estado, que trataba de argumentar que la nulidad de las resoluciones dictadas fuera de plazo generaría inseguridad jurídica, la solución que alcanza el Tribunal Supremo es la más adecuada atendida la naturaleza y finalidad de la función registral, en la medida en que es la que deja más claros los términos de la cuestión: las resoluciones dictadas fuera del plazo de tres meses previsto en la Ley Hipotecaria son nulas, y transcurrido dicho plazo los interesados pueden si lo desean impugnar la resolución presunta desestimatoria. Se excluye así la posibilidad de que la Dirección General de Registros y del Notariado pueda dictar sus resoluciones en cualquier momento, sin sujeción a plazo alguno –y en algunos casos, como señala el propio Tribunal Supremo, con varios años de retraso respecto del momento en que debió decidirse el expediente–, con el elevado grado de incertidumbre que dicha posibilidad implicaría, incertidumbre que es incompatible con la finalidad de la institución registral. Es cierto que tal incertidumbre se reduciría en caso de que se admitiera la validez únicamente de las resoluciones dictadas antes de la caducidad del asiento de presentación o antes del transcurso del plazo para la impugnación de la desestimación presunta, pero tales soluciones no tienen un apoyo claro en la normativa hipotecaria, y en cualquier caso la solución alcanzada por el Tribunal Supremo es la que genera un mayor grado de certidumbre, imprescindible para el buen funcionamiento del Registro de la Propiedad.

Esta conclusión se combina como se ha dicho con el reconocimiento de la legitimación del registrador para impugnar las resoluciones extemporáneas, ya que en otro caso la conclusión del Tribunal Supremo quedaría sin efecto en la práctica al no ser posible la impugnación de las resoluciones nulas. Y por otra parte, como también se ha indicado, la trascendencia de la Sentencia excede con mucho de la cuestión concreta en ella tratada, debido a las consideraciones que realiza acerca de la naturaleza del procedimiento registral, consideraciones que han tenido reflejo en la doctrina posterior de la Dirección General de Registros y del Notariado a la hora de resolver recursos de contenido muy diverso.

Además de lo anterior, debe señalarse como efecto positivo de la Sentencia objeto del presente comentario que tras la publicación de la misma se ha producido un acortamiento notable del plazo en que se dictan las resoluciones en materia de recursos contra la calificación registral por parte de la Dirección General de Registros y del Notariado, de manera que en la actualidad puede hablarse de un cumplimiento generalizado del plazo de tres meses previsto en la Ley Hipotecaria. Por último, no puede perderse de vista la existencia de un importante número de resoluciones dictadas fuera del plazo de tres meses y que no fueron objeto de impugnación, por lo que a pesar de que el Tribunal Supremo ha declarado la nulidad de las resoluciones extemporáneas, tales resoluciones no han sido anuladas por un tribunal al no haber sido impugnadas.

6. Bibliografía utilizada

BARRERO RODRÍGUEZ «Un apunte sobre la naturaleza de la función registral y de los procedimientos a través de los que se desarrolla. La conveniencia de un debate». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, número 690, julio-agosto 2005.

GARCÍA GARCÍA, «Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil», séptima y octava edición, 2011 y 2014. *Ed. Civitas Thomson-Reuters*.

GONZÁLEZ PÉREZ, «El recurso administrativo contra las calificaciones negativas registrales». *Cuadernos de Derecho Registral*, 2006.

GUILARTE GUTIÉRREZ y RAGA SASTRE, «El procedimiento registral y su revisión judicial: fundamentos y práctica», *Ed. Lex Nova*, 2010.

VILLAPLANA GARCÍA, «Fichero Registral Inmobiliario», *Ed. Tirant lo Blanch*, 2014.