

DERECHO HIPOTECARIO Y NOTARIAL



REGISTRO DE LA PROPIEDAD, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

**Breve lectura constitucional
del Registro de la Propiedad**

Juan José Pretel Serrano

*Registrador de la Propiedad y Mercantil
Letrado excedente de la Dirección General de los Registros y del Notariado*

REUS
EDITORIAL

Registadores
DE ESPAÑA



COLECCIÓN DERECHO HIPOTECARIO Y NOTARIAL
TÍTULOS PUBLICADOS

Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad, *Estefanía Hernández Torres* (2018).
Registro de la Propiedad, Constitución y Estado de las Autonomías. Breve lectura constitucional del Registro de la Propiedad, *Juan José Pretel Serrano* (2023).

COLECCIÓN "DERECHO HIPOTECARIO Y NOTARIAL"

Director

Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla
Catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Sevilla

Coordinador

Manuel García Mayo
Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Sevilla

REGISTRO DE LA PROPIEDAD, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

BREVE LECTURA CONSTITUCIONAL DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Juan José Pretel Serrano

Registrador de la Propiedad y Mercantil

Letrado excedente de la Dirección General de los Registros y del Notariado

REUS
EDITORIAL

Registadores
DE ESPAÑA 

Madrid, 2023

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
<https://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2023)
ISBN: 978-84-290-2740-2
Depósito Legal: M-15694-2023
Diseño de portada: Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

COLECCIÓN "DERECHO HIPOTECARIO Y NOTARIAL"

Director

Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla

Catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Sevilla

Coordinador

Manuel García Mayo

Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Sevilla

COMITÉ CIENTÍFICO/CONSEJO DE REDACCIÓN

José Luis Arjona Guajardo-Fajardo (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Sevilla*)

Virtudes Azpitarte García (*Registradora de la Propiedad, Barcelona*)

Javier Barceló Doménech (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Alicante*)

Luis Bustillo Tejedor (*Notario, Islas Baleares*)

Cristina de Amunátegui Rodríguez (*Catedrática de Derecho Civil, Universidad Complutense de Madrid*)

José Ramón De Verda y Beamonte (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Valencia*)

Juan María Díaz Fraile (*Magistrado de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, Registrador de la Propiedad, Catedrático -acreditado- de Derecho Civil*)

Andrés Domínguez Luelmo (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Valladolid*)

Manuel Espejo Lerdo de Tejada (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Sevilla*)

Fco. Javier Gómez Gállego (*Registrador de la Propiedad, Madrid, exdirector de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y director de la Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*)

Juan José Jurado Jurado (*Registrador de la Propiedad y Mercantil, Sevilla*)

Isidoro Lora-Tamayo Rodríguez (*Notario, Madrid*)

Álvaro José Martín Martín (*Registrador de la Propiedad y Mercantil, Murcia*)

Javier Micó Giner (*Notario, Sabadell*)

Juan Antonio Moreno Martínez (*Catedrático de Derecho Civil. Universidad de Alicante*)

Carlos Pérez Ramos (*Notario, Madrid, director de la Revista Jurídica del Notariado*)

Juan José Pretel Serrano (*Registrador de la Propiedad y Mercantil, Sevilla, exletrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado*)

M^a del Carmen Vela Fernández (*Notario, Sevilla*)

Intentaremos una aproximación al reflejo de los actuales principios de nuestro ordenamiento jurídico en la institución del Registro de la Propiedad, o si se quiere decir de otra manera, examinaremos cómo se incardina la legislación hipotecaria dentro de los principios constitucionales, en general y, en especial, cómo se reflejan tales principios en el llamado procedimiento registral.

Ha de hacerse una advertencia previa: la cuestión se examina, como no podía ser de otra manera, desde la perspectiva actual de nuestra vigente Constitución, especialmente partiendo del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3. Ello no significa que con anterioridad al año 1978 no se encontraran ya expresados algunos de tales principios dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, tanto de una manera implícita como de una manera expresa en el Título Preliminar del Código Civil (cuyo carácter cuasi-constitucional en sentido material nadie pone en duda sobre todo a partir de la reforma de 1974).

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES BÁSICOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SU REFLEJO EN LA LEGISLACIÓN REGISTRAL.....	9
CAPÍTULO I. REFERENCIAS CONSTITUCIONALES Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD DESDE 1861	11
1. Referencias de las Constituciones al Registro de la Propiedad	11
2. Anticipación de la originaria normativa hipotecaria a principios básicos del Ordenamiento Jurídico recogidos en la Constitución	14
CAPÍTULO II. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA HIPOTECARIO EN SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. SU ENTRADA EN CONTACTO CON LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA VIGENTE..	19
1. Principios fundamentales del sistema hipotecario	19
2. La entrada en vigor de la Constitución de 1978. La primera aproximación a sus preceptos: la función registral como algo distinto de la Jurisdicción y de la Administración	28
CAPÍTULO III. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	31
1. La seguridad jurídica desde la perspectiva constitucional. El principio de confianza legítima	31
2. La seguridad jurídica desde la perspectiva de la legislación registral: Principio básico de la normativa hipotecaria	35

CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL COMO SOPORTE DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA	41
1. El llamado procedimiento registral	41
2. El problema de su naturaleza jurídica desde la perspectiva de su constitucionalidad.....	42
3. Caracteres.....	54
4. Dos puntualizaciones: la eventual aplicación de normas del procedimiento administrativo y el problema de la posible indefensión del particular en supuestos especiales de cancelaciones de oficio realizadas por el Registrador	56
5. El procedimiento registral se convierte en el camino para llegar a la presunción de exactitud del contenido del Registro, principio de legitimación, el cual a su vez es justificación de la existencia de procedimientos especiales basados en la proclamación de la verdad oficial por el Registro.....	59
CAPÍTULO V. MÁS ALLÁ DEL PROCEDIMIENTO REGISTRAL: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EVITACIÓN DE INDEFENSIÓN	73
1. El principio constitucional de tutela judicial efectiva y de prohibición de indefensión	73
2. La indefensión desde la perspectiva de la legislación hipotecaria	75
3. Supuestos en los que dicha doctrina se ha aplicado.....	76
4. Especial relevancia del control de las citaciones y emplazamientos.....	79
5. El alcance de la calificación para evitar la indefensión y a la vez no interferir en el ámbito de la competencia judicial. Armonización de los artículos 24 y 117 de la Constitución con los preceptos hipotecarios	81
6. El supuesto especial de la aplicación de la doctrina del levantamiento del velo.	82
CAPÍTULO VI. EXAMEN CRÍTICO DE LA LLAMADA RESTRICCIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL SIN PREVIA INSCRIPCIÓN (ART. 319 LH)	85
CAPÍTULO VII. COOPERACIÓN DE PRESENTE Y FUTURO	87
1. Medio ambiente y Registro de la Propiedad.....	87
2. Vivienda, Urbanismo y Registro de la Propiedad.....	89
CAPÍTULO VIII. NOTA FINAL A LA PRIMERA PARTE	97

SEGUNDA PARTE: EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO ORGANISMO O INSTITUCIÓN DEL ESTADO. COMPLEJIDAD NORMATIVA. LA OFICINA REGISTRAL Y EL ESTATUTO DEL REGISTRADOR.....	101
CAPÍTULO I. EL ARTÍCULO 149.1.8ª DE LA CONSTITUCIÓN.....	103
1. Origen y precedente. El artículo 15 de la Constitución de 1931	103
2. Ámbito de aplicación del precepto. El concepto de Registros Públicos en el precepto constitucional	104
CAPÍTULO II. ÁMBITO DE LA COMPETENCIA ESTATAL Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	107
1. Regla general: Competencia exclusiva estatal.....	107
2. La Competencia autonómica de carácter ejecutivo.....	108
3. Complejidad del sistema: Estatutos de Autonomía, normas autonómicas sobre aspectos de organización administrativa y leyes autonómicas que regulan materias sustantivas que acceden al Registro de la Propiedad.....	110
CAPÍTULO III. EL REGISTRO COMO INSTITUCIÓN.....	111
1. Al Estado corresponde la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil.....	112
2. La atribución competencial se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna.....	112
3. No es posible ni tan siquiera que las disposiciones autonómicas reproduzcan normas estatales.....	112
4. Doble criterio para determinar el alcance de la competencia estatal.....	113
CAPÍTULO IV. EL REGISTRO COMO OFICINA	115
1. Dependencia del Ministerio de Justicia.....	115
2. Competencias ejecutivas autonómicas en algunos aspectos del Registro como oficina.....	116
CAPÍTULO V. REGULACIÓN DEL ESTATUTO DEL REGISTRADOR	123
1. Cuerpo único estatal.....	123
2. Nombramientos y concursos de traslado de los Registradores.....	126

TERCERA PARTE: EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA COMPETENCIA ESTATAL DE LA REGULACIÓN DEL REGISTRO Y LA NORMA AUTONÓMICA, EVENTUAL REGULADORA DEL ACTO O CONTRATO INSCRIBIBLE	129
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	131
CAPÍTULO II. REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN DERECHO CIVIL	135
CAPÍTULO III. ORGANISMO ESTATAL NO INDEPENDIENTE ENCARGADO DE CONOCER LOS RECURSOS CONTRA LAS DECISIONES REGISTRALES	141
1. La Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (tradicionalmente DG de los Registros y del Notariado)	141
2. La tramitación y resolución de los llamados “recursos gubernativos” contra los actos de los registradores de la propiedad y mercantiles.....	143
CAPÍTULO IV. EL SUPUESTO ESPECIAL DEL RECURSO GUBERNATIVO EN MATERIA QUE SEA DE DERECHO “FORAL”	151
1. Doctrina inicial y cambio de orientación.....	151
2. Situación actual.....	157
3. El problema de los llamados “recursos mixtos”	161
CAPÍTULO V. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y LA NORMA AUTONÓMICA REGULADORA DEL ACTO O CONTRATO INSCRIBIBLE.....	165
1. La difícil delimitación de los campos normativos.....	165
2. Aplicación en materia de parcelaciones urbanísticas.....	166
3. Aplicación de normas de protección de consumidores y usuarios (autonómicas y estatales) en los préstamos hipotecarios.....	170
CAPÍTULO VI. EL ÁMBITO DE LA CALIFICACIÓN REGISTRAL Y EL ÁMBITO DE LAS RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL.....	173
1. El alcance de la calificación registral ateniéndose a la normativa vigente...	173
2. El ámbito normativo que para sí misma defiende la DGSJyFP	177

CAPÍTULO VII. IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LAS RESOLUCIONES DE LA DGSJYFP. NECESIDAD DE AMPLIAR LA LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR.....	181
EPÍLOGO.....	185
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	187

En la Ley Hipotecaria de 1861 se estableció un sistema registral inmobiliario que en sus grandes líneas ha llegado hasta la actualidad. Encontramos en sus primeras normas trazos anticipados de lo que posteriormente vendrán a consagrarse como principios básicos de nuestro sistema jurídico. No debe de extrañarnos en absoluto: las normas que rigen la organización de los Registros Públicos de bienes tienen en una gran parte, un componente de abstracción. Se trata de preceptos encaminados a regular tanto el procedimiento registral como los efectos que con la publicidad se consiguen y por lo tanto se prestan a la coherencia. Esta coherencia interna facilitó el que se recogieran principios jurídicos que encajan perfectamente en nuestra Constitución actual. Mediante la revisión de las normas hipotecarias desde la perspectiva de nuestra vigente Constitución, puede afirmarse que el sistema registral responde a sus exigencias de seguridad jurídica, a la vez que se manifiesta adecuado para afrontar las nuevas tareas que una sociedad en cambio empieza a plantear.

Pero por otro lado, no debe olvidarse que nuestra Constitución establece una compleja distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es al Estado a quien corresponde en exclusiva la regulación del Registro de la Propiedad, aunque ello sea sin perjuicio de ciertos aspectos de ejecución autonómicos. Por ello, el presente trabajo estudia también el Registro como oficina así como la figura del Registrador.

Esta distribución competencial se complica además por la referencias que al Registro se hace en los distintos Estatutos de Autonomía, por ciertas competencias autonómicas que pueden incidir en la oficina registral (el idioma, por ejemplo) y por la regulación sustantiva que de determinadas materias hacen las Autonomías y que necesitan del Registro para que sean verdaderamente eficaces. Especialmente complejo es este tema cuando se tienen además, por ciertas Comunidades Autónomas, competencias en materias de Derecho Civil.

Todas estas cuestiones se abordan sobre todo con el estudio y análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El autor, **Juan José Pretel Serrano** es Registrador de la Propiedad, Notario y Abogado del Estado excedente. Antiguo Letrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Ha sido Subdirector General de Nacionalidad y Estado Civil, Director del Servicio de Estudios del Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Decano de dicho Colegio en Andalucía Occidental. Es Vocal de la Comisión Internacional de Estado Civil y Profesor Honorario de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla. Autor de diversas publicaciones sobre Registro Civil, hipotecario, mercantil y urbanismo. En la actualidad es Registrador Mercantil en Sevilla.

REUS
EDITORIAL

Registradores
DE ESPAÑA

