

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Núm. Registro:** 1017-2010

**Excmos. Sres.:**

D<sup>a</sup>. María Emilia Casas Baamonde  
D. Vicente Conde Martín de Hijas  
D. Javier Delgado Barrio  
D<sup>a</sup> Elisa Pérez Vera  
D. Eugeni Gay Montalvo  
D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez  
D. Ramón Rodríguez Arribas  
D. Pascual Sala Sánchez  
D. Manuel Aragón Reyes  
D. Pablo Pérez Tremps

**ASUNTO:** Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

**SOBRE:** Artículos 3.4 y 7.2 y por conexión los artículos 1 y 3.3, de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.

**AUTO**

1. Mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el día 8 de febrero de 2010 el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.4 y 7.2 y, por conexión, contra los artículos 1 y 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se acordara la suspensión de la Ley impugnada.

2. Por providencia de 18 de febrero de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado así como a la Generalidad de Cataluña y al Parlamento de Cataluña al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo acordó tener por

invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que produce la suspensión establecida en el art. 30 LOTC, comunicándolo a los Presidentes de la Generalidad de Cataluña y del Parlamento de Cataluña. Por último también ordenó publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

3. El 24 de febrero de 2010 el Presidente del Congreso de los Diputados comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 3 de marzo de 2010, se expresa en iguales términos.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 4 de marzo de 2010 el Letrado del Parlamento de Cataluña expuso que, mediante acuerdo de la Mesa del Parlamento del día 2 de marzo de 2010, el Parlamento de Cataluña decidió personarse en el procedimiento, y solicitó una prórroga para formular las alegaciones correspondientes.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 5 de marzo de 2010 el Abogado de la Generalitat de Cataluña comunicó que el Gobierno de la Generalitat comparecía en el proceso, solicitando una prórroga para formalizar el escrito de alegaciones.

6. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de marzo de 2010, acordó incorporar los referidos escritos presentados por el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña y tenerlos por personados en nombre del Parlamento de Cataluña y de la Generalitat de Cataluña. Por esta misma providencia el Pleno acordó concederles las prórrogas solicitadas por ocho días más del plazo concedido en la inicial providencia de 18 de febrero de 2010.

7. El 26 de marzo de 2010 tuvieron entrada en el Registro del Tribunal Constitucional los escritos de alegaciones presentados por las representaciones legales del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña. Por providencia de 19 de mayo de 2010 el Pleno acordó unir dichos escritos y, estando próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad, oír a las partes personadas y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

8. El día 4 de junio de 2010 el Abogado de la Generalitat de Cataluña formuló sus alegaciones en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión inicialmente acordada, en las que, sintéticamente, sostiene lo que a continuación se expone.

Recuerda en primer lugar que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la suspensión de las normas legales autonómicas producida a causa del automatismo con que opera la invocación del art. 161.2 CE al plantearse el recurso de inconstitucionalidad, transcurrido el plazo de cinco meses sin que se haya dictado Sentencia la prolongación de la suspensión, al impedir el normal despliegue de la eficacia de las Leyes autonómicas, resulta contraria al principio favorable a la vocación de vigencia y eficacia que toda Ley posee, de manera que es una medida que debe tomarse con sumo cuidado y con carácter excepcional. En consecuencia la ratificación de la inicial suspensión automática deber ser considerada como una excepción a la norma general, que sólo cabe adoptar en base a argumentos que la justifiquen suficientemente y que deben ser aportados y razonados por el Gobierno que la promueve.

En segundo lugar señala que la argumentación que procede a desplegar se realiza con desconocimiento de las alegaciones del Abogado del Estado y sin que en el escrito de formulación del recurso de los motivos que llevaron al Consejo de Ministros a solicitar del Presidente del Gobierno la presentación del recurso con invocación expresa del art. 161.2 CE se realizara justificación explícita de tales perjuicios.

Para el Abogado de la Generalitat de Cataluña la aplicación de lo dispuesto en los preceptos recurridos no puede en absoluto comportar consecuencias materiales negativas ni para los registradores ni para los sujetos interesados por la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la propiedad mercantil o de bienes muebles de Cataluña. Así el art. 1 establece el marco general de aplicación de la Ley y coincide con el mismo artículo de la ley hasta ahora vigente. Los arts. 3.3 y 3.4, relativos al procedimiento a seguir en los casos en que los recursos contra la calificación se fundamentan en normas de Derecho catalán, tienen por objeto asegurar la intervención de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas para conocer con carácter previo a la vía judicial de tales recursos. Pero de este criterio procedimental no se deriva perjuicio alguno, pues la resolución administrativa unitaria, que sólo puede dictar dicho órgano, ha de redundar en beneficio de la labor del órgano jurisdiccional a quien corresponde

su revisión. Por lo demás, para evitar la producción de respuestas dispares a una misma cuestión jurídica, el art. 3.3 prevé el desarrollo y la aplicación de los oportunos mecanismos de colaboración entre Administraciones. Finalmente el art. 7.2 (dedicado a las consultas) tiene por objeto permitir que la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas cumpla una función interpretativa del Derecho civil propio de Cataluña. El carácter vinculante de las respuestas de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas ha de entenderse en este sentido doctrinal y no afecta a la dependencia jerárquica de los registradores con la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia.

9. El Abogado del Estado, con fecha 4 de junio de 2010, evacuó el trámite conferido por la providencia de 19 de mayo, interesando, con apoyo en el informe adjunto emitido al efecto por la Dirección General de los Registros y del Notariado, que se acuerde el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

Comienza su alegato señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (ATC 428/2004, de 10 de noviembre, FJ 2, con cita de otros muchos). En definitiva, ha de procederse a una consideración de la gravedad de los perjuicios que originarían las situaciones de hecho que, previsiblemente, se producirían en caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Aunque el Tribunal Constitucional se refiere a las situaciones de hecho creadas, la realidad es que lo que con más frecuencia se ha de examinar son las situaciones de hecho que con cierto grado de previsibilidad puedan producirse en el caso de levantarse la suspensión.

Tras referir el objeto del recurso el Abogado del Estado afirma que los preceptos impugnados regulan el régimen de recursos gubernativos contra las calificaciones de los registradores a cargo de un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, y que pretenden imponer de forma vinculante a dichas calificaciones la interpretación que del Derecho civil catalán realice la Generalidad.

Dado el carácter de imposible o difícilmente reversible rectificación de los asientos practicados en un Registro y de los derechos y situaciones jurídicas creadas sobre la base de la apariencia surgida de aquellas inscripciones, es claro, en opinión del Abogado del Estado, que la inmediata entrada en vigor de los preceptos impugnados causaría perjuicios para los intereses públicos y privados.

A continuación argumenta que todos los principios hipotecarios tradicionales en nuestro sistema están orientados a hacer inatacable lo inscrito, protegiendo a quienes actúan confiados en la realidad publicada, de ahí que el acto por el que se decide el acceso a un Registro de determinados actos o negocios produce efectos de difícil o, en ocasiones, de imposible reparación. Según su parecer, por lo tanto, en el supuesto de que la Generalitat resolviera los recursos gubernativos contra ella presentados y fundados total o parcialmente en Derecho civil común con un criterio divergente al sostenido por la Dirección General de los Registros y del Notariado, y se diera acceso al Registro a un acto o negocio jurídico contra el criterio de esta última, el Registro desplegaría toda su eficacia protectora respecto de tales actos y negocios. De esta situación se derivarían perjuicios difícilmente reparables tanto para los particulares como para el interés general, produciendo una merma importante en garantía de la seguridad jurídica en el tráfico de los actos y derechos que tienen acceso al correspondiente Registro.

Por último el Abogado del Estado alega la inexistencia de perjuicio alguno para los intereses públicos y privados derivado del mantenimiento de la suspensión de la Ley 5/2009, del Parlamento de Cataluña.

10. La representación procesal del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 7 de junio de 2010, en las cuales inicialmente señala que, precisamente por desconocer las razones en virtud de las cuales el Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, se limita a recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la presunción de la legitimidad de las leyes y la excepcionalidad de la suspensión. Para el Letrado del Parlamento de Cataluña la vigencia de los preceptos impugnados no comporta perjuicios de ningún tipo para los sujetos a los que les sea aplicable la ley. Estos preceptos se refieren a los recursos gubernativos planteados sobre la calificación de determinados títulos y cláusulas en materia de Derecho catalán inscribibles en Cataluña. Estos recursos tienen naturaleza administrativa y son previos a la vía jurisdiccional,

de ahí que la decisión definitiva sobre la calificación corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes.

## **II. Fundamentos Jurídicos**

1. El objeto de esta resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 1, 3.3, 3.4 y 7.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de Derecho catalán que deban inscribirse en un Registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que “es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1998, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 167/1994, 39/1995 y 156/1996, entre otros)” (ATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 2).

3. Examinaremos, en primer lugar, el art. 3.4 y, por conexión, los arts. 1 y 3.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, que disponen lo siguiente:

“Art. 3.4: Si varios interesados optan por interponer cada uno un recurso gubernativo y al menos uno se basa en normas del Derecho catalán o en su infracción, la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas debe sustanciar todos los recursos, incluidos los que no aleguen la infracción de una norma del Derecho catalán, en una sola pieza y debe resolverlos acumuladamente.”

“Art. 1: La presente ley regula el régimen de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o de sus cláusulas concretas que deben inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, siempre y cuando las calificaciones impugnadas o los recursos se fundamenten, de forma exclusiva o junto con otros motivos, en normas del Derecho catalán o en su infracción.”

“Art. 3.3: Si la persona que presenta el recurso en el registro lo interpone ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, y el registrador o registradora, manteniendo la calificación, entiende que, en aplicación del artículo 1, es competente la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas, debe formar expediente en los términos establecidos legalmente y debe elevarlo a esta última con la advertencia expresa de aquel hecho. La Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas debe comunicarlo sin demora al Ministerio de Justicia para su conocimiento.”

El Abogado del Estado (con apoyo en el informe adjunto emitido al efecto por la Dirección General de los Registros y del Notariado), solicita el mantenimiento de la suspensión de estos tres preceptos, justificándolo con una argumentación común que sustenta dicho mantenimiento en los perjuicios que se producirían al interés público y a los intereses de los particulares en caso de que la suspensión fuese alzada. En tal sentido aduce que estos preceptos, al regular el régimen de recursos gubernativos contra las calificaciones de los registradores a cargo de un “registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña” pretenden imponer de forma vinculante a dichas calificaciones la interpretación que del Derecho civil catalán realice la Generalitat, perjudicando con ello tanto al carácter imposible o difícilmente reversible de los asientos presentados en el Registro correspondiente como a los derechos y situaciones jurídicas individuales creadas como consecuencia de la inscripción. En efecto, la calificación que efectúan los registradores decide si determinados actos o negocios adquieren la protección cualificada del Registro, afectándose con ello, de un lado, al principio de legitimación, o sea, a la presunción *iuris tantum* de exactitud del asiento,

que no puede ser removido hasta que recaiga en su caso resolución judicial firme de cancelación (art. 38 de la Ley Hipotecaria) y, de otro, al principio de fe pública, que otorga la máxima protección a quien adquiere onerosamente y de buena fe un derecho de quien aparece como su titular en el Registro, inscribiendo, a su vez, el título de adquisición (art. 34 de la Ley Hipotecaria). Pues bien, continua aduciendo el Abogado del Estado, puesto que la resolución de los recursos frente a los actos de calificación de los registradores se proyecta tanto sobre los recursos fundados exclusivamente en “Derecho catalán” como sobre los recursos fundados en dicho Derecho catalán junto con “otros motivos” (art. 1), se sigue de ello que dichos recursos puedan resolverse afectando al Derecho común que sustenta dichos “otros motivos”, al poder ser divergentes los criterios establecidos por el órgano competente autonómico de los que siga la Dirección General de los Registros y del Notariado. Lo propio acaece en el caso de tramitación en una sola pieza y subsiguiente acumulación de recursos cuando sólo algunos de éstos se basen en normas del Derecho catalán; es decir, cuando los restantes recursos no se apoyen en dichas normas catalanas o en su infracción (art. 3.4). En conclusión, para el Abogado del Estado el levantamiento de la suspensión de estos preceptos produciría daños irreparables para el interés público vinculado a los principios jurídicos que garantizan la legitimación y fe pública de los asientos registrales y para los intereses privados afectados por los asientos indebidamente realizados. Por el contrario ningún perjuicio para los intereses públicos o privados se derivaría del mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados hasta la resolución del recurso de inconstitucionalidad, pues en el mismo únicamente se discuten aspectos concretos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 (competencia para resolver recursos mixtos o acumulados cuando sólo alguno de ellos se base en normas de Derecho catalán, y facultad de dictar consultas vinculantes).

Para la representación procesal del Gobierno de la Generalitat el levantamiento de la suspensión de los arts. 1, 3.3 y 3.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 no produce ningún perjuicio. En cuanto al art. 1, señala que la Ley 4/2005, derogada por la Ley ahora impugnada, contenía un precepto de redacción prácticamente idéntica a la del artículo 1, pues incluía como elemento objetivo de la competencia autonómica para la resolución de los recursos gubernativos que los mismos “se fundamenten, de forma exclusiva o junto con otros motivos, en una infracción de las normas del Derecho catalán”. Por tanto, aduce dicha representación procesal, la similitud de la nueva regulación respecto de la anterior conlleva que no existan motivos razonables que justifiquen el mantenimiento de la suspensión de una norma que se ha estado aplicando satisfactoriamente. Tampoco considera aquella

representación que genere perjuicios el levantamiento de la suspensión de los arts. 3.3 y 3.4, puesto que la intervención del órgano autonómico (Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas) debe ser comunicada “sin demora al Ministerio de Justicia para su conocimiento” (art. 3.3), evitándose que en eventuales supuestos problemáticos se produzcan soluciones dispares a una misma cuestión jurídica, pues en este caso operarían los oportunos mecanismos de cooperación interadministrativa. A ello contribuye también la remisión que hace el art. 3.1 a la Ley Hipotecaria en cuanto a legitimación para recurrir, forma de intervención, contenido, plazos de presentación y tramitación. Por último señala que el supuesto de acumulación previsto en el art. 3.4 es un supuesto hipotético, pues no se ha planteado en ninguna ocasión durante la vigencia de la anterior Ley 4/2005.

La representación procesal del Parlamento de Cataluña también señala que la presunción de legitimidad de la Ley autonómica debe conducir al levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos, añadiendo que la regulación se refiere a los recursos administrativos sobre las calificaciones registrales pero deja abierta la decisión definitiva a los órganos jurisdiccionales competentes, no derivándose, en suma, de todo ello perjuicios de ningún tipo.

4. Los perjuicios que se producirían en caso de que la suspensión de los arts. 1, 3.3 y 3.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009 fuese levantada se refieren por el Abogado del Estado a la competencia que dichos preceptos atribuyen a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, órgano de la Generalitat de Cataluña, para resolver dos supuestos de recursos:

a) de un lado, los recursos mixtos, esto es, los sustentados en normas del Derecho catalán junto con motivos fundados en el Derecho civil común (incluso si estuvieren principalmente basados en el Derecho civil común o en la infracción de este Derecho);

b) de otro, los recursos que, presentados por diversos interesados, se tramiten en una sola pieza y se resuelvan acumuladamente como consecuencia de que al menos uno de dichos recursos se base en normas de Derecho catalán (de modo que basta con que un solo recurso se funde en el Derecho catalán para que todos los restantes, aunque se funden exclusivamente en

la infracción de Derecho civil común, sean resueltos por el órgano de la Generalitat de Cataluña).

Ningún perjuicio se conecta por el Abogado del Estado al supuesto de que la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas resuelva los recursos que, individualizadamente o de modo acumulado, se sustenten exclusivamente en el Derecho catalán.

El Abogado del Estado reconoce expresamente que la doctrina de este Tribunal en incidentes de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de preceptos recurridos por motivos exclusivamente competenciales, como es el caso que ahora nos ocupa, tiene un limitado alcance a efectos de mantener la suspensión de los preceptos impugnados, de la valoración de los perjuicios que se apoya en la quiebra de la seguridad jurídica que se produciría en el caso de que las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma quedaran en entredicho si la resolución de fondo fuera favorable al Estado.

Este Tribunal, efectivamente, ha señalado que en las controversias de orden competencial puede producirse una quiebra de la seguridad jurídica desde el momento del planteamiento de la discrepancia ante este Tribunal hasta su resolución, toda vez que las dos Administraciones litigantes reclaman para sí el ejercicio de la competencia, derivándose de ello que las actuaciones realizadas hasta ese momento por la Administración que resulte incompetente pueden haber afectado a la seguridad jurídica. Pese a este riesgo, nuestra doctrina ha puesto de relieve que en los incidentes de mantenimiento o alzamiento de la suspensión correspondientes a estos litigios competenciales si el argumento de los perjuicios ligados a la quiebra de la seguridad jurídica prevaleciera en su sola consideración, siempre habría de mantenerse la suspensión de las normas autonómicas, con la consiguiente afectación a la presunción de legitimidad de aquellas (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6, entre otros muchos).

Pero conviene asimismo recordar que no es menos cierto que, en determinados supuestos, este Tribunal ha afirmado que el principio de seguridad jurídica ha de tenerse en cuenta al decidir acerca de la suspensión de las leyes autonómicas (por todos, AATC 5/2003, de 14 de enero, 428/2003 de 18 de diciembre, y 336/2005, de 15 de septiembre). Y esto es, justamente, lo que sucedería en este caso, referido directamente a instituciones creadas para

garantizar la seguridad jurídica preventiva en el tráfico jurídico-privado, según sostiene el Abogado del Estado en sus alegaciones.

Por tanto resulta necesario examinar con mayor profundidad los perjuicios concretos que el Abogado del Estado señala que se producirían en la seguridad del tráfico jurídico privado como consecuencia del indebido acceso a los Registros públicos de las calificaciones derivadas de la resolución de los recursos administrativos por la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de la Generalitat de Cataluña, en los supuestos de los recursos mixtos y de las acumulaciones de recursos fundados en el Derecho catalán y en el Derecho común, conforme a las prescripciones de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009.

5. Estos perjuicios graves e irreparables que señala el Abogado del Estado, con apoyo en el informe adjunto emitido al efecto por la Dirección General de los Registros y del Notariado, se producirían efectivamente en el caso de que estos recursos mixtos o acumulados contra las calificaciones negativas de los registradores en los que resulta involucrado (incluso de manera principal) el Derecho civil común fueren resueltos por el órgano de la Generalitat con un criterio divergente al sostenido por la Dirección General de los Registros y del Notariado, no debiendo olvidarse que la eficacia *erga omnes* de los asientos registrales practicados en los términos de esa resolución no se limita al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino que se extiende a todo el territorio nacional. Dicho de otro modo: cuando la resolución del órgano de la Generalitat diera acceso al Registro a un acto o negocio jurídico, el Registro desplegaría su plena eficacia protectora respecto a tal acto o negocio (a los que se anudarían otros actos y negocios posteriores que, si reunieran los requisitos de la fe pública, resultarían inatacables), incluso si esa resolución lo fuera contra el criterio de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Es cierto que la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas está sometida al Ordenamiento jurídico general, lo que, sin embargo, no garantiza absolutamente que dicho órgano no pueda dictar resoluciones que afecten al Derecho común divergentes con los criterios sostenidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado. Es cierto también que esas posibles resoluciones divergentes de la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción ordinaria (art. 4.1 de la Ley catalana 5/2009), pudiendo los particulares afectados actuar en la vía judicial en

defensa de sus intereses, vía judicial igualmente abierta a la Administración del Estado. Sin embargo, hemos de admitir que, hasta que no se produzca la resolución jurisdiccional correspondiente, como afirma el Abogado del Estado, existen perjuicios ciertos para los intereses públicos y privados relacionados con el carácter “difícilmente reversible de los asientos practicados en un registro y de los derechos y situaciones jurídicas creadas sobre la base de la apariencia surgida de aquellas inscripciones”. De todo lo cual concluye el Abogado del Estado que “el acto por el que se decide el acceso a un registro de determinados actos o negocios producen efectos de difícil y, en ocasiones de imposible, reparación” (arts. 34 y 38 de la Ley Hipotecaria), “tanto para los particulares afectados por los concretos actos y negocios que indebidamente hubieran accedido a los registros públicos, como para el interés general”.

Por las razones expuestas procede acordar el mantenimiento de la suspensión de 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” del art. 3.4 de la Ley catalana 5/2009, así como, por conexión, del inciso “o junto con otros motivos” del art. 1 de dicha Ley. En cuanto al art. 3.3 de la misma, una vez suspendida la aplicación del señalado inciso del art. 1, es claro que procede levantar la suspensión de su vigencia en cuanto que la remisión que efectúa al art. 1 ha de entenderse necesariamente circunscrita a los recursos gubernativos que se fundan de modo exclusivo en derecho catalán.

6. El art. 7.2 de la Ley catalana 5/2009, dispone que “[l]as respuestas a las consultas hechas de acuerdo con lo establecido por el apartado 1 son vinculantes para todos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, los cuales deben ajustar la interpretación y aplicación que hagan del derecho catalán al contenido de dichas respuestas. La Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas debe dar publicidad y la máxima difusión a estas respuestas por los medios que considere más adecuados.”. El Abogado del Estado achaca a este precepto, en caso de alzarse su suspensión, la producción de similares perjuicios a los aducidos respecto de los arts. 1, 3.3 y 3.4, esto es, la afectación a la seguridad jurídica registral al posibilitar el acceso a los Registros de actos o negocios jurídicos interpretados de forma contradictoria respecto de los criterios sostenidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Para la representación procesal del Gobierno de la Generalitat de Cataluña la lectura del precepto pone de relieve que no se impide que los registradores planteen consultas a la Dirección General de los Registros y del Notariado, cuyas respuestas serán vinculantes, ni tampoco impone una relación de jerarquía entre la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídica de la Generalitat y los notarios y registradores de Cataluña. El precepto impugnado se ciñe a posibilitar que se eleven consultas a la citada Dirección General autonómica respecto de actos o negocios relativos al Derecho catalán, posibilitando con ello la función interpretativa del Derecho civil propio de Cataluña. El carácter vinculante de las respuestas a dichas consultas se orienta a esa interpretación uniforme del Derecho catalán y no produce perjuicios a las respuestas emanadas de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ni tampoco perjudica a la relación jerárquica que mantengan con ella notarios y registradores.

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, dispone en su art. 103 que “el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles podrán elevar consultas a la Dirección General de los Registros y del Notariado respecto de aquellos actos o negocios susceptibles de inscripción en cualquiera de los Registros a su cargo” (art. 103.1), siendo vinculantes para “todos los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles” las respuestas evacuadas (art. 103.2).

Como ha quedado señalado, el Abogado del Estado no formula reproche alguno al apartado 1 del precepto, que prevé que el Colegio de Notarios de Cataluña y el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles eleven consultas a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, centrando los perjuicios irreparables o de muy difícil reparación que considera podrían seguirse de ello, en el apartado 2, que establece el carácter vinculante de las consultas evacuadas, que pudieran colisionar con las de la Dirección General de los Registros y del Notariado y afectar a la seguridad registral.

En los anteriores términos, resulta notorio que la resolución con carácter vinculante de estas consultas predetermina el contenido que necesariamente han de tener los concretos actos de calificación, por lo que dicha resolución resulta decisiva para el acceso de actos y negocios al correspondiente Registro. El carácter inatacable de los asientos registrales nos sitúa de nuevo ante la irreparabilidad de los perjuicios si, levantada la suspensión, el precepto es finalmente declarado inconstitucional y nulo. Por eso, como se ha visto, el Abogado del

Estado (con apoyo de nuevo en el informe adjunto emitido al efecto por la Dirección General de los Registros y el Notariado) imputa al art. 7.2 de la Ley catalana 5/2009, en caso de alzarse su suspensión, la producción de similares perjuicios a los aducidos respecto de los arts. 1, 3.3 y 3.4; esto es, la afectación a la seguridad jurídica registral al posibilitar el acceso a los Registros de actos o negocios jurídicos interpretados de forma contradictoria por la Generalitat respecto de los criterios sostenidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Sin embargo, ha de repararse en que las consultas que pueden elevar el Colegio de Notarios de Cataluña y el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles a la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas se refieren a “actos o negocios relativos al derecho catalán” (art. 7.1) y que, consecuentemente, las respuestas a dichas consultas se contraen a la “interpretación y aplicación [...] del derecho catalán” (art. 7.2). Por tanto, no está en cuestión 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 civil especial de Cataluña. 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. Por todo ello, procede alzar la suspensión del art. 7.2 de la Ley 5/2009.

Por todo lo expuesto, el Pleno

## ACUERDA

1º. Mantener la suspensión de 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” del art. 3.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, así como, por conexión, del inciso “o junto con otros motivos” de su art. 1.

2º. Levantar la suspensión en lo restante de los arts. 1 y 3.4 y de los arts. 3.3 y 7.2 de dicha Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril.

Madrid, veintinueve de julio de dos mil diez.

### **Voto particular que formula el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo respecto del Auto dictado por el Pleno de este Tribunal en el Recurso de inconstitucionalidad núm. 1017-2010**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en el Auto y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación, me siento en la obligación de ejercitar la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC a fin de ser coherente con la posición mantenida.

1. Debo comenzar recordando que en el reciente Auto 90/2010, de 14 de julio de 2010, por el que se deniega la suspensión de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo solicitada en el recurso de inconstitucionalidad 4523-2010, se reiteraba el carácter excepcional de la posibilidad de suspender la vigencia o ejecutoriedad de los actos o normas que emanan de los

poderes legítimos; excepcionalidad que obedece a la presunción de legitimidad de la que disfrutan y que es tanto más enérgica, añadíamos, cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular, llegando a su grado máximo en el caso de legislador (FJ 2). A mayor abundamiento hemos dicho repetidamente que la suspensión de las normas autonómicas ex art. 161.2 CE resulta contraria al principio favorable a la vocación de vigencia y eficacia de la Ley, por lo que también esta medida debe tomarse con carácter excepcional.

2. Es precisamente por ello que, de acuerdo con una doctrina que hacemos propia en el FJ 2 del Auto objeto del presente Voto, el mantenimiento de la suspensión requiere, por una parte, que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que demuestre o razone “consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos” (ATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 2), y, por otra, exige ponderar los intereses que se encuentren implicados, tanto el general y público como el particular o privado, de las personas afectadas.

El presente Auto no satisface esta forma de proceder, pues no realiza el debido ejercicio de ponderación, sustentándose sólo en las alegaciones del Abogado del Estado (que se acompañan de un escrito de la Dirección General del Registro y del Notariado) y obviando las formuladas por los Letrados del Parlamento y de la Generalidad de Cataluña, que se refieren a la naturaleza administrativa de los recursos planteados sobre la calificación de determinados títulos y cláusulas en materia de Derecho catalán inscribibles en Cataluña, y a la condición de recursos previos a la vía jurisdiccional, a la que corresponde la decisión definitiva sobre la calificación correspondiente. Por otra parte, el Auto, muy ceñido como he señalado al escrito del Abogado del Estado, incurre como este último en el defecto de no demostrar o razonar el perjuicio pues, como he indicado, no basta su mera invocación.

3. Como expuse en el proyecto de Auto que, como Magistrado ponente presenté al Pleno en fecha 30 de junio y del que consideré que moralmente debía resignar dada la opinión generalizada contraria a mis tesis, no advierto en modo alguno los perjuicios graves e irreparables que se producirían en la seguridad del tráfico jurídico privado como consecuencia de la plena aplicación de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009. Tres son los motivos que me llevan a considerarlo así.

En primer lugar, la Ley 5/2009 del Parlamento de Cataluña configura la intervención de la DGDEJ para conocer los recursos contra las calificaciones registrales con carácter previo a la vía judicial o, dicho de otro modo, nos hallamos ante un recurso gubernativo,

necesariamente previo a la vía judicial, de tal modo que el control del acceso de los actos o negocios al correspondiente registro resta de manera definitiva en manos de la autoridad judicial.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegada situación de inseguridad jurídica, hemos de recordar que, “conforme a nuestra doctrina, los daños que pudieran ocasionarse a la seguridad jurídica <son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas. Pero, como ya tenemos establecido, de lo que se trata en este trámite no es de defender la seguridad jurídica con argumentos que pueden valer para cualesquiera impugnaciones, sino de alegar y acreditar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían, en concreto, por la vigencia de los preceptos impugnados durante todo el tiempo que dure el proceso constitucional> (por todos ATC 18/2007, de 18 de enero, FJ 5 y doctrina allí citada). Con la argumentación utilizada bastaría con que la norma autonómica impugnada en el proceso principal contradijera lo dispuesto en otra estatal no cuestionada constitucionalmente para que resultase procedente el mantenimiento de la suspensión de la primera, pues las diferenciaciones que el Abogado del Estado menciona obedecen a la existencia de dos normas diferentes, duplicidad que no conlleva, por si misma, perjuicios que determinen la decisión relativa al mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada, pues de lo que se trata en este incidente es de demostrar que, más allá de la existencia de un conflicto entre dos normas, aparecen concretos perjuicios irreparables derivados de la vigencia y aplicación de la norma autonómica durante la pendencia del proceso” (ATC 156/2008, de 12 de junio, FJ 6). Por ello, no aprecio en este caso que el levantamiento de la suspensión lleve consigo un daño o perjuicio especial de la seguridad jurídica sino la inevitable incidencia sobre la misma propia de estas situaciones, sin que de dicha afectación se sigan perjuicios relevantes para los intereses generales o particulares.

En tercer lugar porque, cuanto el Auto afirma, se refiere a un supuesto - a saber, que por la DGRN y la DGDEJ se produzcan dos respuestas dispares a una misma cuestión jurídica - que difícilmente podrá darse en la práctica, a tenor del mecanismo de cooperación entre Administraciones que establece el art. 3.3 de la Ley.

4. Debo recordar asimismo que la Ley regula el régimen de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o de sus cláusulas concretas que deben inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña, de tal modo que no se ha producido aún la inscripción registral, a la que el Abogado del Estado y los razonamientos del Auto vinculan su argumentación

Finalmente, la Ley 5/2009 del Parlamento de Cataluña tiene como objeto garantizar la seguridad jurídica preventiva con relación a los derechos y titularidades objeto de la inscripción en el registro, razón por la cual – como recuerda su Preámbulo - prevé una tramitación de los recursos contra la calificación de los registradores “lo más homogénea posible” a la prevista en el Título XIV (Recursos contra la calificación: arts. 322-329) de la Ley hipotecaria, a la que expresamente remite (art. 2).

Es por ello que entiendo debiera haberse levantado la suspensión de la totalidad de los artículos recurridos.

Madrid, 29 de julio de 2010

Fdo. Eugeni Gay Montalvo