

Naturaleza del procedimiento registral

SUMARIO

- 1 *Planteamiento del problema*: 1. El procedimiento. 2. El procedimiento registral. 3. Su naturaleza. 4. Importancia del problema.—II. *El procedimiento registral y la función jurisdiccional*: 1. Los defensores de la naturaleza jurisdiccional del procedimiento registral. 2. Crítica.—III. *El procedimiento registral y la jurisdicción voluntaria*: 1. Doctrina que considera el procedimiento registral procedimiento de jurisdicción voluntaria. 2. Crítica.—IV. *El procedimiento registral y la función administrativa*: 1. Naturaleza administrativa del procedimiento registral. 2. Posición sistemática dentro de los procedimientos administrativos.—V. *El acto decisivo del procedimiento y su impugnación*: 1. Especialidades. 2. Los efectos de Derecho privado del acto administrativo registral. 3. Impugnación administrativa y judicial.

I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. El procedimiento es una serie o sucesión de actos a través de los cuales realiza su actividad un órgano público. Es una consecuencia de la sumisión del Estado al Derecho. El obrar del Estado se encuentra normado, ha de realizarse a través de los moldes previamente marcados por la norma, sea cualquiera la función que realiza. Salvo el núcleo específico de los actos de gobierno, que la doctrina viene considerando por encima de todo ligamen normativo, y cuyo ámbito variará según la concepción política reinante, todos los demás actos de un órgano público han de realizarse a través de un camino previamente trazado, a través de un procedimiento, del que se ha pretendido hacer recientemente una teoría general susceptible de aplicación al estudiar en concreto los procedimientos de cada una de las distintas funciones (1).

2. Esto supuesto, es indudable que al realizarse por el Estado la función registral existirá un camino legal, que es lo que se ha llamado procedimiento registral, y siendo varios los tipos de Registro organizados por el Estado, en cada uno el procedimiento tendrá una forma de tramitación especial, sin que esto quiera decir nada en contra de la naturaleza común de todos ellos. Pero nosotros, en estas líneas, vamos a limitar nuestro examen al pro-

(1) Se ha tratado también de considerar no exclusiva de la función jurisdiccional la institución «proceso» frente a la *communis opinio* de los

cedimiento en una especie determinada de Registro, en el Registro de la Propiedad, que se ha llamado también «procedimiento hipotecario» (2). Desde que se solicita la inscripción por la persona legitimada para ello (art. 6.º L. H.), hasta que el Registrador dicta el acto decisivo suspendiendo, denegando o inscribiendo, no cabe duda de que se da un auténtico procedimiento, en cuanto existe una serie o sucesión de actos regulados por el Derecho, a través de los cuales el Registrador—funcionario público—realiza la función correspondiente (3).

3. Determinar, por tanto, la naturaleza jurídica de este procedimiento equivaldrá a examinar la naturaleza de la función que el Registrador realiza a través del mismo, lo que se traducirá en un análisis sobre la naturaleza de la función calificadora (4). La claridad con que se nos muestra la imposibilidad de atribuir a tal función el carácter de legislativa, dispensa de todo esfuerzo dia-

procesalistas. Los que primeramente trataron de hacer la equiparación entre el «procedimiento jurisdiccional» y el «procedimiento administrativo» y el «procedimiento legislativo», como manifestaciones especiales de una misma figura jurídica (Spiegel, Merkl, Sanduli y, entre nosotros, Villar y Romero), olvidaron la distinción entre «proceso» y «procedimiento» que hace la doctrina procesal, siendo Ballbe quien primero ha abordado el problema de un modo serio, partiendo de un conocimiento profundo de las realidades procesales, en *La esencia del proceso*, 1947. Sobre las grandes analogías y problemas comunes que plantean el proceso y el procedimiento administrativo, hay que destacar la interesante conferencia de Royo Villanova (S.), *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, pronunciada en la Academia de Jurisprudencia el 30 de mayo de 1949. No es éste el momento de examinar el problema. Baste señalar que consideramos—en otro momento fundaremos debidamente nuestra opinión—la institución proceso como típicamente jurisdiccional, si bien admitimos el procedimiento en las otras funciones públicas. Otra cosa es afirmar que el procedimiento administrativo puede ser objeto de estudio, no sólo desde el punto de vista de la mera tramitación, sino desde un punto de vista más amplio. En este sentido estamos plenamente de acuerdo—con algunas reservas en orden terminológico—con las afirmaciones que hace Ballbe en *Cuestiones de técnica procesal administrativa*, en *Rev. General de Leg. y Jur.*, 1942 (julio), página 89.

(2) Así por Cossío, *Lecciones de Derecho Hipotecario*, 1945, pág. 44, y por Roca Sastre, *Derecho Hipotecario*, 1948, t. I, pág. 703.

(3) No ha de entenderse esta afirmación en el sentido de que creamos que el procedimiento de inscripción sea el único procedimiento que se da ante el Registrador de la Propiedad, sino, por el contrario, se dan otros tipos de procedimiento registral—verbigracia, el procedimiento para expedir una certificación—; lo que sí afirmamos es que el procedimiento de inscripción es el típico procedimiento registral.

(4) Guasp, en la recensión a la obra de Ballbe *La esencia del proceso*, critica el punto de arranque metodológico a base de la estructura y no de la función del instituto. En *Rev. Der. Procesal*, t. III, núm. 3.

léctico por diferenciarla y explica que la discusión doctrinal en torno al problema se limite a encajar dicha función en el grupo de las jurisdiccionales o en el grupo de las administrativas, mereciendo destacarse el hecho de que así como al hablar de la función notarial los autores, en ocasiones, se han separado de esta dualidad de posiciones para encuadrarla en un grupo específico de funciones—autorizante instrumental, reguladora o legitimadora (5)—, al ocuparse los autores de la función registral se mueven únicamente entre los dos polos de la función jurisdiccional y la función administrativa, así como la intermedia, discutida y desdibujada figura de la jurisdicción voluntaria.

4. Los problemas conceptuales y dogmáticos tienen siempre una gran trascendencia. Definir la naturaleza jurídica de una institución equivale a resolver el problema de su régimen jurídico. Según se opte por la naturaleza jurisdiccional o administrativa de la función calificadora, así habrá que examinar los problemas del régimen jurídico del procedimiento registral; si se opta por la primera, estaremos ante un auténtico proceso; si se opta por la segunda, ante un procedimiento administrativo, lo que se traducirá en un trato diverso de cada uno de los puntos concretos a examinar, tanto los referentes a los presupuestos como a la mera tramitación o a los efectos. Estos últimos son los que ofrecen más interés, al mostrar notas específicas que hacen difícil encajarles puramente en uno de los dos términos de la discusión; notas específicas que se dan tanto en la eficacia jurídicoprocesal—carácter de la impugnación del acto resolutorio del procedimiento—como en la eficacia jurídicomaterial—naturaleza de los derechos subjetivos materiales que emanan del mismo—, por lo que nos referiremos especialmente a ellos al final de estas líneas.

(5) Aparte de los manuales de Derecho Notarial, que suelen tratar del problema, merece destacarse el documentado libro de Castán, *Función notarial y elaboración notarial del Derecho*, 1946, en que se encuentra una exposición muy completa de las diversas doctrinas en torno a la naturaleza de la función notarial. Es de observar el interés que ha despertado este problema y el calor con que se han defendido las distintas posiciones. Entre los distintos artículos publicados en los Anales de la Academia Matritense del Notariado, que de una manera directa o indirecta han tratado el problema, merecen destacarse los de Núñez Lagos, *Estudios sobre el valor jurídico del documento notarial*, 1943, págs. 446 y sigs., sobre todo, y, García Oviedo, *La función notarial en la vida administrativa*, 1948, págs. 344 y siguientes, principalmente.

II

EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL Y LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

1. Los autores que atribuyen a la función calificadora y, consiguientemente, al procedimiento registral carácter jurisdiccional no son muchos, destacando Romaní Calderón, que defendió tal carácter desde esta misma REVISTA en un artículo dedicado al problema (6).

Parte de la distinción entre función jurisdiccional y administrativa, teniendo en cuenta un criterio básico y otras notas diferenciales secundarias. El criterio básico está en considerar que el objeto de la función jurisdiccional es resolver con fuerza de verdad legal, definiéndola en concreto, una cuestión de Derecho, mientras que el de la función administrativa es la realización de la actividad del Estado conforme a las normas legislativas en vigor, para la cual el Derecho es medio y no fin, a diferencia de aquélla, en que el Derecho es precisamente el fin de la misma. Las notas diferenciales secundarias están en que mientras el acto jurisdiccional es una operación de inteligencia, el acto administrativo es operación de voluntad, y que así como aquél no significa en el ordenamiento jurídico un elemento nuevo—las sentencias no crean derechos, se limitan a constatarlos—, sí lo significa el acto administrativo.

En base a estas ideas y distinguiendo el órgano de la función, afirma que si bien el Registrador es un funcionario administrativo, la función que realiza es jurisdiccional, porque en ella el Derecho es fin y no medio, en cuanto que determina si con arreglo al Derecho objetivo ha podido originarse o no el acto real que la inscripción debe reflejar y en su caso la autoriza, dando fuerza legal a su determinación, que por ello produce todos los efectos que, según la legislación hipotecaria, se derivan de la inscripción; «no altera su naturaleza jurídica—dice—el hecho de la ausencia de contradictor, ya que esto sólo significa que no se ventilan intereses contrapuestos; pero siempre se establecerá una presunción de legitimidad, de que el acto que produce la inscripción está

(6) *Carácter de la función calificadora. ¿Es de naturaleza judicial o administrativa?*, 1927, págs. 81 y sigs.

ajustado a Derecho, determinando la situación legal de propietario inscrito.

2. No puede admitirse esta tesis, porque parte de un equivocado criterio diferencial entre las funciones jurisdiccional y administrativa.

La doctrina procesal rechaza hoy unánimemente el criterio propugnado por Scialoja (7) de que mientras en el acto administrativo existe predominio del elemento de voluntad, en el jurisdiccional existe predominio del elemento lógico, en cuanto que en la sentencia se encuentran ambos elementos, juicio lógico y declaración de voluntad, y de ellos no es el menos importante la declaración de voluntad (8), así como también rechaza la afirmación de que las sentencias se limitan a declarar derechos, reconociéndolas a veces la función de crear o extinguir relaciones jurídicas. Pero el propio Romaní reconocía que estas notas diferenciales no se podían aceptar sin reservas. La línea divisoria entre ambas funciones la establecía considerando que el Derecho es medio en la Administración y fin en la Jurisdicción. Indudablemente, el fin de la Jurisdicción es mantener una paz «justa» y cierta en la comunidad, lo que trata de lograr mediante el examen y actuación de pretensiones, y el fin de la Administración es satisfacer los intereses colectivos, para lo cual—por el principio de legalidad de la Administración—las entidades administrativas habrán de utilizar los medios que la norma pone a su disposición. Ahora bien; esto no impide que entre los intereses colectivos a realizar por la Administración haya un grupo específico de ellos—como se reconoce por la generalidad de la doctrina administrativa—que sean relativos al Derecho, como el asegurar el tráfico jurídico, dando certeza a las relaciones precisamente con objeto de evitar los casos excepcionales—patológicos se han llamado (9)—, en que entra en juego la función jurisdiccional. Existiendo, por tanto, un grupo de funciones administrativas, que tienen como fin cooperar a la realización del Derecho, lo decisivo será ver cómo realizan este fin, que es el Derecho, ambas funciones. Romaní señala a la función jurisdiccional la finalidad de resolver con fuerza legal, definién-

(7) *Sulla funzione della IV Sezione del Consiglio di Stato*, en *Giustizia amministrativa*, 1901, IV, págs. 61 y sigs.

(8) Guasp: *Comentarios a la L. E. C.*, I, págs. 268 y sigs.

(9) Spiegel: *Derecho administrativo* (trad. de J. Conde), pág. 90.

dolo en concreto, una cuestión de Derecho; es decir, considera como criterio básico el que exista o no una cuestión de Derecho, entendiendo esto en un sentido extraordinariamente amplio. Es necesario precisar el concepto de función jurisdiccional con objeto de ver cómo la función calificadora no encaja en los elementos conceptuales de aquélla. La función jurisdiccional se realiza a través de una institución típica, que es el proceso. La función registral, a través de un mero procedimiento, cuya naturaleza jurídica queremos perfilar. Nada fácil es fijar el concepto de función jurisdiccional, no estando dentro del restringido ámbito de este trabajo hacer un examen de las distintas posiciones; hemos de partir de los resultados a que ha llegado la doctrina procesal. Pues bien; aceptamos a este respecto la posición de Guasp (10), que encuentra la diferencia entre Jurisdicción y Administración en que existe en la primera y no en la segunda una pretensión, cuyo examen y actuación es precisamente su objeto (11). La función jurisdiccional y el proceso—conceptos correlativos (12)—tienen como fin asegurar una paz justa y cierta mediante el examen de las pretensiones que ante los órganos instituidos para ello se entablan; de aquí que esté basada en la dualidad fundamental de personas que piden y personas que conceden; es concepto fundamental, por tanto, para distinguir una y otra función el de pretensión, al que se ha dado un matiz puramente procesal, desligándole por completo del Derecho material, habiéndose definido como una declaración de voluntad, en la que se solicita una actuación del órgano jurisdiccional frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración (13). Esto supuesto, vemos que no es posible atribuir a la función calificadora carácter jurisdiccional, en cuanto que no tiene por objeto el examen de pretensiones, ya que no puede considerarse como tal la solicitud de inscripción. Indudablemente, el Registrador examina aquí si existe o no concordancia con el Dere-

(10) A igual conclusión llegaríamos si partiéramos de cualquiera de las concepciones procesales actualmente dominantes.

(11) *Comentarios*, cit., I, págs. 269 y sigs.

(12) Partiendo de un concepto de jurisdicción acorde con su etimología, Carnelutti considera que el término función jurisdiccional es más restringido que el de función procesal, en *Sistema de Derecho procesal civil* (traducción de Alcalá-Zamora y Castillo y Sentís Melendo), t. I, Buenos Aires, 1944, págs. 155 y sigs.

(13) Guasp: *Comentarios*, cit., I, pág. 339.

cho objetivo antes de inscribir (14), pero no se dan en ella los elementos conceptuales de la pretensión, en cuanto que no se pide nada frente a nadie—se solicita únicamente la extensión de un asiento determinado—, ni se pide de un órgano jurisdiccional—el Registrador es un auténtico funcionario administrativo—; el examen sobre la adecuación entre la solicitud y el Derecho positivo es común a todas las funciones administrativas en que existe un procedimiento a instancia del particular, en las que el funcionario administrativo examina de oficio si la solicitud está de acuerdo con lo dispuesto en la norma. No existe, por tanto, un auténtico proceso dentro de la función registral, en que falta la dualidad de partes y un órgano estatal supraordenado. mientras que, por el contrario, existe el particular solicitante y el órgano estatal en relación típica de procedimiento administrativo.

III

EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL Y LA JURISDICCIÓN VOLUNTARIA

1. Viendo la doctrina que la función calificadora no encajaba dentro de los caracteres típicos de la función jurisdiccional, la consideraron como actividad típica de jurisdicción voluntaria; en consecuencia, el procedimiento registral era un auténtico procedimiento de jurisdicción voluntaria. El argumento fundamental de los partidarios de esta tendencia—que ha llegado a ser actualmente la dominante, y acogida por la Dirección General en sus Resoluciones—es el de que en el «procedimiento hipotecario» no existe controversia entre partes, sino una mera petición, sobre la que recaía el juicio del Registrador en cuanto a su legalidad. Desde el punto de vista de la técnica procesal, la terminología no podía ser en ocasiones más defectuosa, no ya sólo entre los primeros autores que apuntan esta dirección, sino incluso en la moderna doctri-

(14) «Calificar—decía Gómez de la Serna—significa aquí examinar, inspeccionar si el documento que se les presenta reúne las circunstancias externas que las leyes exigen en los de su clase y si los otorgantes tienen la capacidad necesaria para ello», en *La L. H. comentada y concordada con la legislación anterior española y extranjera*, Madrid, 1862, pág. 531. En análogo sentido Morell y Terry, *Comentarios a la legislación hipotecaria*, 1917, t. II, pág. 230, y la generalidad de la doctrina actual.

na hipotecaria (15), encontrándose frecuentemente la afirmación de que el Registrador es un auténtico Juez, conservador de la propiedad inmobiliaria (16).

2. Para ver hasta qué punto es admisible esta posición es necesario que nos enfrentemos con el concepto y naturaleza de la jurisdicción voluntaria. Aunque existe diversidad de opiniones, la tendencia dominante actual es considerar que no se trata de una auténtica actividad procesal; esto es, jurisdiccional, sino de una auténtica actividad administrativa (17), siendo la nota específica que diferencia esta actividad de las restantes administrativas el referirse al Derecho privado; de aquí que se haya criticado la denominación en su primer término, así como también en el segundo, en cuanto que no siempre es voluntaria. Pero no todos siguen este criterio amplio de considerar jurisdicción voluntaria toda administración de Derecho privado (18), sino que se ha restringido el concepto, no ya en función de un grupo específico de actos, sino en función del órgano que realiza tal actividad, considerando jurisdicción voluntaria la actividad administrativa que se confía a órganos jurisdiccionales (19). Esto supuesto, es indudable que en su primera acepción no habría inconveniente en considerar a la función calificadora como típica de la llamada jurisdicción voluntaria, en cuanto que—como veremos a continuación—se trata de actividad administrativa que se refiere al Derecho privado. Pero si consideramos jurisdicción voluntaria únicamente a la actividad ad-

(15) Así, en la obra de Beraud y Lezón—que indudablemente pueden incluirse en este grupo—se encuentra la afirmación de que estamos ante un *proceso verbal en modo alguno contradictorio*, en *Tratado de Derecho Inmobiliario*, 1927, t. II, págs. 24 y 29, sobre todo.

(16) Como muestra de la talla de los autores que mantienen esta postura, baste citar los nombres de Jerónimo González, en *Principios hipotecarios*, pág. 275, y *Estudios de Derecho Hipotecario*, t. I, 1948, pág. 434; Cosío. *Lecciones de Derecho Hipotecario*, 1945, págs. 44 y sigs., y Roca Sastre, *Derecho Hipotecario*, 1948, t. II, págs. 11 y sigs.

(17) No obstante, ha mantenido recientemente la naturaleza jurisdiccional Alvarez Castellanos, en 1945, en la revista de *Der. proc.*, núm. 3.

(18) En este sentido, Kisch—opinión que recoge Castán en ob. cit.—, que considera como objeto de jurisdicción voluntaria «proteger y asegurar los derechos de los particulares, vigilar la conclusión de los negocios jurídicos, autorizarlos y darles forma o intervenir en la creación y en el ejercicio o liquidación de derechos y relaciones jurídicas», en *Elementos de Derecho procesal civil* (trad. de Prieto Castro), 1932, págs. 34 y sigs.

(19) Guasp: *Comentarios*, cit., I, pág. 278.

ministrativa realizada por órganos jurisdiccionales, es improcedente atribuir tal carácter a la función calificadora, en cuanto que se realiza por órganos administrativos (20).

IV

EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

1. La función registral es una auténtica función administrativa, ya que se trata de la realización concreta por el Estado de una finalidad pública. Esta finalidad pública, que nos diferencia a la función registral de las restantes funciones administrativas, es la publicidad. Y dentro de las funciones registrales, la publicidad inmobiliaria será el objeto que nos diferencia el Registro de la Propiedad (arts. 1.º y 2.º de la L. H.). Ahora bien: no siempre ha sido la publicidad uno de los fines que el Estado había de realizar, sino que fué asumida por el Estado ante la convicción de que era una exigencia comunitaria asegurar el tráfico jurídico de la propiedad inmobiliaria, organizando los medios más idóneos para su realización. Se consideró que la seguridad de tal tráfico jurídico era un fin de interés general, que debía realizarse a través de la correspondiente función administrativa. Es cierto que la función registral exige una petición por parte del particular, no pudiendo realizarse de oficio por el Registrador (principio de rogación); pero esto no permite en modo alguno asimilar tal función a las jurisdiccionales, pues que, como vimos, el concepto de pretensión y el de petición de inscripción son distintos (21). Tal principio de rogación viene impuesto por la consideración de que la protección que el Registro confiere debe dispensarse a aquella persona a quien convenga la misma, si bien el Derecho va haciendo por diversos medios que el particular tenga que acudir al Registro casi siempre que se dé uno de los actos previstos por el Ordenamiento hi-

(20) Sobre la razón de que tal grupo de actividad se atribuyese en un principio a órganos jurisdiccionales, véase González Palomino, *Instituciones de Derecho Notarial*, t. I, 1948, págs. 76 y sigs.

(21) «La calificación en su fondo no representa más que la resolución del Estado contra un particular que pretende, mediante la inscripción, adquirir unos derechos que el Estado le garantiza.» Aragonés y Carsi, en *Compendio de legislación hipotecaria*, 1909, pág. 28, que defiende el carácter administrativo de la función calificadora. También le defendió en las distintas ediciones de sus *Comentarios*, Campuzano: *Elementos de Derecho Hipotecario* (Notarias), 1931, pág. 35; *Nociones de legislación hipotecaria*

potecario, ante los efectos que para él supone el no inscribir, por la extensión que va teniendo la inscripción constitutiva.

2. Los procedimientos administrativos han sido objeto de muchos criterios de clasificación. Uno de los más extendidos es el que lo hace en razón a la finalidad (22); con arreglo a este criterio, el procedimiento registral es un procedimiento administrativo ordinario o de gestión—no de reclamación, sancionador o ejecutivo—, ya que está encaminado a la realización de los actos administrativos, en que encarna la normal actividad de la Administración (23). Y dentro de estos procedimientos, estará dentro del grupo correspondiente según el criterio adoptado en la clasificación de la parte especial relativa a la materia administrativa, dominando la dirección, que le incluye dentro de aquellos procedimientos, a través de los cuales se realiza la función administrativa que tiende a asegurar el orden jurídico, garantizando los derechos privados del ciudadano (24).

V

EL ACTO DECISIVO DEL PROCEDIMIENTO Y SU IMPUGNACIÓN

1. Afirmada la naturaleza administrativa del procedimiento registral, la consecuencia primera es que el régimen jurídico del mismo participará de tal carácter. El acto jurídico en que termina será, por consiguiente, un acto administrativo, con sus efectos típicos. Ahora bien; existen notas especiales en esta eficacia que dan al acto administrativo registral un matiz, diferenciado no sólo en lo referente a los derechos emanados de la inscripción, sino también en cuanto al régimen de impugnación.

2. El acto administrativo registral pertenece a aquel grupo re-
(abogados del Estado), 1934, pág. 197; *Principios generales de Derecho Inmobiliario y legislación hipotecaria* (Registros), 1941, pág. 244.

(22) Una clasificación de los procedimientos administrativos, puede verse en Royo Villanova (A. y S.), *Elementos de Derecho administrativo*, 21.ª edición, t. II, págs. 858 y sigs.

(23) Ballbe resalta, a los efectos de enfocar acertadamente la naturaleza de la función registral, los actos administrativos de admisión, en *Sistematática del Derecho administrativo*, Barcelona, 1947, pág. 10.

(24) Puede verse Presutti, *Principii fondamentali di Scienza dell'amministrazione*, Milano, 1903, págs. 286 y sigs.; Royo Villanova (A. y S.), *Elementos*, cit., t. I, págs. 352 y sigs., y Ballbe, *Sistematática*, cit., que considera la función registral dentro del grupo que llama funciones legitimadoras junto de la función autenticadora—dentro de la cual está la función notarial—, en págs. 72 y sigs.

ducido de los actos administrativos que producen sus efectos dentro del Derecho privado. La generalidad de los actos administrativos producen sus efectos dentro de las relaciones jurídicoadministrativas—crean, modifican o extinguen derechos administrativos—. No obstante, la doctrina ha ido destacando actos administrativos que precisamente vienen a influir en los derechos privados del administrado. Tales actos han sido objeto de estudio por la doctrina extranjera en varios supuestos concretos (25), habiéndose intentado en la doctrina española una exposición de las principales modalidades por Fernández de Velasco (26), que considera cuatro grupos de actos administrativos: los que crean derechos privados; los que modifican derechos privados; los que condicionan su ejercicio, y los que los extinguen, incluyendo la inscripción en el Registro en el tercer grupo, en cuanto que garantiza los derechos privados mediante la estabilidad que resulte para ellos (27).

3. También existen especialidades en cuanto a su impugnación. Distinguiremos en este examen los dos tipos de impugnación de que puede ser objeto todo acto administrativo:

a) *Impugnación ante un órgano administrativo.*—Todo acto administrativo que no emane del órgano que ocupa el punto más alto en la jerarquía administrativa (y que, por tanto, no cause estado) es susceptible de recurso ante el superior jerárquico, no pudiendo acudir a la vía jurisdiccional en tanto no se agote aquélla. Ahora bien: la posición del Registrador no es la común de otro cualquier funcionario administrativo, sometido a la rigidez de la jerarquía administrativa, pues goza de gran autonomía en su función calificadora; sin embargo, existe cierta dependencia entre el Registrador y el Presidente de la Audiencia territorial respectiva, aparte de la que existe respecto de la Dirección General de los Regis-

(25) Uno de los supuestos que más ha preocupado a la doctrina italiana ha sido el de la legitimación, del que se han ocupado Barone y Romanelli en sendos artículos publicados en la *Rivista di Diritto pubblico*, en 1916 y 1934. También se han ocupado de este grupo de actos administrativos Cantucci, Zanobini y otros, mereciendo destacarse, entre la bibliografía reciente, la interesante monografía de Landi, *Concessioni di terre incolte ai contadini*, Milano, 1947, que también se configura como acto administrativo con efectos de Derecho privado.

(26) *El acto administrativo*, 1929, págs. 301 y sigs.

(27) Página 309. También considera dentro de este grupo de funciones administrativas, relativas al Derecho privado, al Registro de la Propiedad, Bielsa en *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, 1929, tomo III, pág. 128.

tros (28); de aquí que el recurso administrativo contra la calificación del Registrador se entable ante el Presidente de la Audiencia territorial (art. 113, R. H.), existiendo una segunda instancia ante la Dirección General de los Registros (art. 121, R. H.).

b) *Impugnación ante un órgano jurisdiccional.*—Si estuviésemos ante un supuesto normal de acto administrativo, el acto de la Dirección General, resolviendo la segunda instancia del recurso interpuesto contra la calificación, sería susceptible de recurso contencioso administrativo, en cuanto que se darían las circunstancias exigidas por la Ley orgánica de la jurisdicción contencioso administrativa. Existe, en efecto, un acto administrativo que causa estado (art. 1.º, núm. 1.º), ya que no es susceptible de recurso en vía gubernativa (art. 2.º, I); emana del ejercicio de facultades regladas (art. 1.º, núm. 2.º), ya que ha de acomodar sus actos a las disposiciones legales (art. 2.º, II), pues el Registrador ha de inscribir, denegar o suspender según la dependencia que exista con el Derecho objetivo, lo que ocurre en todos los actos administrativos de admisión (29), y, por último, vulnera un derecho administrativo establecido a favor del particular (art. 1.º, núm. 3.º), pues como administrativo ha de considerarse el derecho del particular a inscribirse, siempre que se den las circunstancias exigidas por la Ley. Sin embargo, se ha negado la posibilidad del recurso contencioso administrativo (30). Esta excepción a la regla general es lógica, ya que si el fundamento de la jurisdicción contencioso administrativa está en razones de especialidad técnica por parte del órgano jurisdiccional, mal podría entablarse ante ella un recurso, en que los problemas a discutir serían, por lo general, de Derecho privado, ya que el ver si se dan o no las circunstancias necesarias para que el particular tenga derecho a inscribir pertenece al Derecho privado; de aquí que no quepa al particular otra vía que la contienda con la otra parte del título ante la jurisdicción ordinaria con objeto de ver si es posible la inscripción.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

Prof. Ayudante de la Universidad de Madrid

(28) Son manifestaciones concretas de esta dependencia las disposiciones de los arts. 267 y 269, L. H., y arts. 469 y sigs., 478 y 575, R. H.

(29) Como acto de admisión considera al acto registral Ballbe, según vimos. Sobre los actos administrativos de admisión y su naturaleza reglada, puede verse Royo Villanova, *Elementos*, cit., pág. 101.

(30) R. O: 20 de mayo de 1878.