

Nº 37
Primer trimestre 2024

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 37. Marzo 2024

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal



D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LOS CONTRATOS RESERVADOS (I)

D^a. María Elena Moleón Alberdi.....15

NON BIS IN IDEM Y CARGOS PÚBLICOS

Susana E. Castillo Ramos Bossini.....55

EVOLUCIÓN DEL INICIO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL: ANÁLISIS JURÍDICO-ACTUAL DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA A LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

D. Fernando Blanco Silva.....139

PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA. ALGUNAS REFLEXIONES A RAÍZ DEL CASO PUIGDEMONT

D^a. Paula Arroyo Guillén215

UNA VISIÓN ACTUAL DE LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL



D^a. Margarita Ríos Mantecón295

SECCIÓN INTERNACIONAL

LITIGIOS CLIMÁTICOS EN PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS. UNA APROXIMACIÓN A SU DESARROLLO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

D. José Luis Villegas Moreno363

RESEÑA DE LEGISLACIÓN

LAS RELACIONES ELECTRONICAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y LOS REGISTROS

D. Luis Manuel Benavides Parra.....439

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL TRIBUNAL SUPREMO RESPALDA LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO PARA NO REGLAMENTAR EN DEFENSA DEL MEDIOAMBIENTE. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SENTENCIA N.º 1252/2023.

D. Salvador Moreno Soldado

D. Pablo Ayerza Martínez.....465

BASES DE PUBLICACIÓN 518



EDITORIAL

En el número 37 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional, una reseña de legislación y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. María Elena Moleón Alberdi con el artículo que lleva por título "Los contratos reservados (I)" analiza como son una herramienta esencial para la inclusión social de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Susana E. Castillo Ramos Bossini con el artículo que lleva por título: "Non bis in idem y cargos públicos". La autora reflexiona si el sistema sancionatorio administrativo, añadido al resto de responsabilidades anudadas a las conductas irregulares de los cargos públicos, cumple la función a éste encomendada en el sistema de integridad que configura el actual marco normativo sobre buen gobierno.

A continuación, D. Fernando Blanco Silva realiza un estudio sobre la "Evolución del inicio de la actividad empresarial: análisis jurídico-actual de la autorización previa a la declaración responsable".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

D^a. Paula Arroyo Guillén analiza en profundidad los “Problemas de aplicación de la orden europea de detención y entrega. Algunas reflexiones a raíz del caso Puigdemont”.

A continuación, D^a. Margarita Ríos aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal “Una visión actual de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual”.

La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. José Luis Villegas Moreno. En palabras del autor, la investigación tiene por objeto una aproximación a este importante y novedoso aspecto de la justicia ambiental ante la crisis climática, con especial interés sobre los derechos humanos y más en concreto de los derechos de las generaciones futuras. Se aspira a una aproximación al estado de los litigios climáticos tanto en Europa como en América Latina, a través de los casos más destacados o emblemáticos que ya han sido decididos judicialmente o que están en curso. Y detectar las tendencias al respecto. Se abordan temas clave del momento actual: el cambio climático, los derechos humanos y la herramienta del litigio climático para determinar el combate desde esa perspectiva de derechos humanos frente a la gravísima crisis climática que afecta a la humanidad.

Dentro de la sección de reseña de legislación, D. Luis Manuel Benavides Parra examina las relaciones electrónicas entre las administraciones públicas y los registros.

Por último, el número de la Revista Gabilex se cierra con la reseña de jurisprudencia. D. Salvador Moreno Soldado y D. Pablo Ayerza Martínez hacen un análisis jurídico de

Gabilex

Nº 37

Marzo 2024



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

la Sentencia n.º 1252/2023 del Tribunal Supremo, desestimatoria del recurso interpuesto contra la inactividad reglamentaria del Gobierno de la Nación.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 37

Marzo 2024



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO

RESEÑA DE LEGISLACIÓN



LAS RELACIONES ELECTRONICAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y LOS REGISTROS.

D. Luis Manuel Benavides Parra

Registrador de la Propiedad, Mercantil y de Bienes
Muebles

SUMARIO: I. La obligación de los Registradores de relacionarse electrónicamente con la Administración. II. Naturaleza del procedimiento registral. III. El cumplimiento del artículo 14. La obligación de los Registradores de la Propiedad de presentar las solicitudes por medios electrónicos. IV. La obligación de los Registradores de recibir los informes solicitados por medios electrónicos. V. Consideraciones finales.

Desde hace tiempo nuestro legislador viene abogando porque las comunicaciones de los administrados con las distintas administraciones sean electrónicas o telemáticas, prescindiendo del formato papel, con el objetivo de agilizar estas comunicaciones y reducir los tiempos de respuesta por parte de las administraciones. Sin embargo, el legislador es consciente de que convertir este deseo en una obligación para todos los ciudadanos puede plantear problemas pues quizás aún es pronto para que todos manejemos con soltura este tipo de comunicaciones.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Sobre esta base, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 14 permite que las personas físicas puedan elegir, en todo momento y sin perjuicio de su modificación posterior, si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no. Sin embargo, si establece la obligación de emplear o relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas a todos aquellos que, por su estructura o funcionamiento, si deben asumir este reto.

De entre estos obligados destaca, y es donde queremos detenernos, la letra c) de este precepto pues obliga a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, a quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles. Por tanto, nosotros, los registradores/as de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, tenemos la obligación de relacionarnos electrónicamente con la administración.

Son muchas las ocasiones en que los registradores, dentro del procedimiento registral, debemos dirigirnos a una administración, bien para informarle de la práctica de una inscripción que pueda afectarle para que adopte las medidas necesarias o, la mayoría de las veces, para recabar informes previos a la práctica de operaciones registrales. Así ocurre, por citar algunos ejemplos, el materia de inscripción de representaciones gráficas



georreferenciadas conforme a los artículos 9 y 199 de la Ley Hipotecaria, cuando la presentación gráfica en trámite colinda con una finca perteneciente al dominio público; en los supuestos de inmatriculación del artículo 205 del mismo texto legal, recabando de la administración un informe previo que acredite que no hay invasión del dominio público; en los supuesto de los artículos 79 y 80 del Real decreto 1093/1997, en casos de divisiones o segregaciones por debajo de la unidad mínima de cultivo o que hagan pensar al registrador que se encubre la posible creación de un nuevo núcleo de población en contra de la normativa urbanística. Pero también se regulan situaciones similares en leyes especiales como en la Ley de Montes o en la Ley de Costas.

Es decir, nuestra relación con las distintas administraciones es constante y diaria y es por eso que se hace preciso determinar los medios para operar esa comunicación o relación electrónica tanto por parte de los registros como por parte de la administración pero, aún más importante, es concretar el alcance de la obligación recogida en el artículo 14 de la Ley 39/2015 porque, del mismo modo que las distintas administraciones tienen procedimientos y normas a las que ajustarse, los registradores también estamos sujetos a nuestras propias normas, rígidas en cuanto a plazos y formas de proceder.

Veremos a lo largo de este artículo, precisamente, el alcance de dicha obligación y trataremos de explicar bajo que premisas debe cumplirse.



I. La obligación de los Registradores de relacionarse electrónicamente con la Administración:

Efectivamente, el artículo 14.2, letra c), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone a los Registradores, como hemos visto, la obligación de relacionarse electrónicamente con la administración *"para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo...que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional"*.

Es evidente, por tanto, que toda comunicación que los registro realicen a la administración debe realizarse de forma electrónica, excluyendo la presentación física o presencia; así resulta del artículo 68.4 regulador de la subsanación y mejora de las solicitudes que dan inicio al procedimiento administrativo, que proscribía para los registradores la presentación física o presencial al señalar que, en tal caso, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

Y es preceptivo señalar, de inicio, que desde el Colegio Nacional de Registradores (COPRME) nunca, desde su aparición, se ha negado esta obligación legal. Todo lo contrario. Los registradores/as siempre hemos defendido, desde que la técnica así lo ha permitido, adoptar sistemas que permitieran agilizar las comunicaciones, en este caso, con las administraciones. Los plazos son siempre unos tiranos y cualquier aspecto



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

que promueva su reducción contribuye a hacer más ágil el procedimiento registral pero, y esto es más importante, beneficia al ciudadano que acude al registro.

Por este motivo, y aunque esa posibilidad ya estaba prevista, la reforma de esta operada por la Ley 13/2015 reformó el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, introduciendo en su letra e) un segundo párrafo que recoge la posibilidad de que, en cualquier momento, el titular inscrito podrá instar directamente del Registrador que por nota marginal se hagan constar una dirección electrónica a efectos de recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas y telemáticas relativas al derecho inscrito. Y señalando que estas comunicaciones serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones, y se identifique de forma auténtica o fehaciente al remitente y al destinatario de las mismas. Por tanto, a los registradores/as no nos son desconocidas estas nuevas formas de comunicación que usamos a diario e, incluso, fomentamos. Y así lo entendemos, de igual forma, con las administraciones públicas con las que debemos relacionarnos.

II. Naturaleza del procedimiento registral.

Inevitablemente, cuando un registro se dirige a una administración, y salvo en aquellos supuestos en los que, simplemente, se comunica la práctica de un asiento a la administración para que, en su caso, adopte las medidas necesarias si es el caso, lo que se pretende es una reacción por parte de la administración; se busca una respuesta por parte de la misma que disipe las dudas que la calificación registral de la operación



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

presentada en el registro y que, de no disiparse, puede ocasionar la denegación de la práctica del asiento.

Por tanto, en este supuesto, la comunicación registral puede provocar o dar inicio a un procedimiento administrativo en el que, tras el examen de la información transmitida por el registro, desemboque en un acto decisorio o de juicio por parte de esa administración y que deberá disipar o no las dudas puestas de relieve en la calificación. y este procedimiento administrativo quedará sujeto a sus propias normas y trámites.

Nada de esto es objeto de discusión por parte del cuerpo de registradores. Sin embargo, si lo ha sido, de forma reiterada me atrevería a decir, el modo o forma en que esa relación electrónica y, por tanto, las comunicaciones telemáticas o electrónicas deben producirse; es decir, el cauce empleado. Y esta cuestión guarda una estrecha relación con la distinta naturaleza que tiene el procedimiento administrativo y el procedimiento registral así como con las normas que regulan este último en una materia tan sensible y capital como es la recepción de documentación en los Registros y su acceso a los libros de control que todo registro debe llevar.

Y debemos partir de una idea general. el Registro no es una administración pública y el procedimiento registral se aleja totalmente del administrativo, estando sujeto a sus propias reglas previstas en la legislación hipotecaria y especialmente rígidas en cuanto a las formas y plazos.

Concretamente, la actividad pública registral, se aproxima, en sentido material, a la jurisdicción voluntaria, si bien formalmente no es propiamente jurisdiccional, dado que los Registradores -aunque gozan de independencia en su calificación-, están fuera



de la organización judicial. En todo caso, es indubitado que se trata de una actividad distinta de la propiamente administrativa y no está sujeta, por tanto, a las disposiciones administrativas, sino que viene ordenada por normas civiles dado que las cuestiones sobre las que versa –las situaciones jurídicas sobre la propiedad inmueble– son cuestiones civiles. Y por la índole de las disposiciones aplicables y de las cuestiones que constituyen su objeto, esta actividad está fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa si bien las decisiones registrales dejan siempre a salvo la vía judicial ordinaria y las decisiones judiciales dictadas en el correspondiente proceso tienen siempre valor prevalente (cfr. artículos 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1, 40 y 66 de la Ley Hipotecaria).

De hecho, ante la posible duda de si la actividad registral pudiera quedar sujeta, directa o supletoriamente, a las normas sobre procedimiento administrativo, la respuesta es necesariamente negativa (Resoluciones de 23 de marzo de 1961, 23 de febrero de 1968 y 28 de enero de 1986, con criterio que en la actualidad, y tras las reformas operadas por las Leyes 24/2001 y 24/2005 conserva plena vigencia) de modo que, como se ha reconocido tanto por el Tribunal Supremo como por la Dirección General, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública, antes de los Registros y del Notariado, en el ámbito del procedimiento registral, las normas que lo regulan son de aplicación preferente a las normas administrativas, salvo expreso llamamiento por parte de aquellas a la normativa administrativa (Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 3 de enero de 2011, a cuyos criterios nos remitimos, y en idéntico sentido sentencias de la Sala 1ª 959/2011 de 10 de febrero, 334/2011 de 18 de mayo, 373/2011 de 31 de mayo, 517/2011 de 1 de julio o 730/2013 de 21 de noviembre.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Criterio acogido por la Dirección General en Resoluciones de 14 de enero, 16 de mayo y 7 de diciembre de 2012, 20 de noviembre de 2013, 17 de febrero y 23 de abril de 2014 o de 20 de mayo de 2016, entre otras).

Como hemos señalado, no se discute la aplicación del artículo 14 ni la obligación que impone de relación electrónica en cuanto a los trámites de un procedimiento administrativo por parte de los Registradores, y así lo ha señalado la Dirección General en Resoluciones de 5 de junio y 6 de julio de 2017 u 11 de abril de 2018, al concluir, no obstante, que esta obligación de los Registradores sólo se refiere a los trámites propios de un procedimiento administrativo por lo que no resulta de aplicación al procedimiento registral, salvando los supuestos en que la normativa hipotecaria se remita específicamente a la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por tanto, esta especial naturaleza del procedimiento registral debe, necesariamente, modular y presidir la obligación impuesta por el artículo 14 de la Ley 39/2015. Y por este motivo, la solicitud de un informe o resolución a una administración dentro de un procedimiento registral, incluso si esta se realiza por medio electrónicos o a través del registro electrónico de una administración, forma parte intrínseca del mismo con independencia de que la petición en sí, respecto de la administración, suponga el inicio, a su vez, de un procedimiento administrativo. Y de la misma manera que la petición forma parte del procedimiento registral, la recepción del informe y, especialmente, la forma en que este tiene ingreso en el Registro también tiene relevancia para el procedimiento registral al ser un trámite integrado, de igual modo, en el mismo.



Es decir, el registrador, al requerir de una administración un pronunciamiento, lo hace dentro del propio procedimiento registral y con independencia de que para la administración interpelada esa comunicación registral de inicio a un procedimiento administrativo que desembocará en ese pronunciamiento. Y, por la misma razón, la recepción de esa decisión administrativa y, especialmente, la forma en que esta debe recibirse en la sede registral, también forma parte del procedimiento registral.

Por tanto, la cuestión sobre la forma o modo en que dichos informes o resoluciones administrativos se han de recibir o han de tener entrada en el Registro no es baladí.

III. El cumplimiento del artículo 14. La obligación de los Registradores de la Propiedad de presentar las solicitudes por medios electrónicos.

Debemos abordar aquí el modo o forma en que los registradores deben dirigirse a la administración cuando así sea necesario por exigencia del procedimiento registral. Partiendo de la obligación impuesta por el artículo 14, es lógico y obvio que el registrador debe dirigirse a la administración por medios electrónicos pero si podemos examinar aquí, por un lado, el medio empleado para esas comunicaciones y, por otro el control de los envíos.

Empezando por lo segundo, hay que tener presente lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015 que prevé que cada administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se asentarán todos los documentos que sean presentados o que se reciban en cualquier órgano administrativo, Organismo público o



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Entidad vinculado o dependiente a éstos sirviendo de portal de acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. De este modo, las anotaciones se practicarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan.

Se trata de un registro electrónico de entrada y salida de documentación que debe emitir automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos. A este recibo que acredita la recepción también se refiere el artículo 66.3 del mismo texto legal.

Por tanto, cualquier comunicación que tenga por procedencia un registro debe tener formato electrónico y, en todo caso, entrada, en principio, en este registro electrónico pues, como hemos visto, el artículo 68.4 excluye la presentación o solicitud presencial.

Aunque la petición de informes a la administración por parte de los Registradores forma parte del procedimiento registral, regulándose como trámites de este por las normas que nos son propias (así, por ejemplo, artículo 199.1, párrafo 6º o artículo 205, párrafo 3º, de la Ley Hipotecaria) y su finalidad es que la administración destinataria se pronuncia para que el registrador puede ejercer mejor su labor de calificación y protección del dominio público, tanto inscrito como no inscrito, entendemos que esta administración a la que se dirige la solicitud precise, para un mayor control de la documentación que se le



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

presenta, que dichas solicitudes se realicen a través de su registro electrónico pero, además, lo consideramos un medio especialmente idóneo para dar agilidad al procedimiento registral, y aun administrativo, en beneficio del ciudadano que solicita la intervención del Registro y, al mismo tiempo, da seguridad al mismo puesto que la presentación y constancia de la solicitud a través del registro electrónico de la administración, con indicación del día y por orden temporal, queda perfectamente reconocida y recogida por la administración, mediante el pertinente acuse de recepción que se ha de proporcionar al registro.

Este registro electrónico de cada administración, conforme a lo dispuesto en la D. F. octava de la Ley 10/2021, de 9 de julio que modifica la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe estar operativo desde el 2 de abril de 2021.

Volviendo a los medios de comunicación entre los registros y las distintas administraciones, el medio electrónico más habitual dentro de los existentes, ha sido el mail o correo electrónico al que se suele adjuntar la resolución o escrito del registrador en el que se concreta la razón de la comunicación efectuada. No obstante, hoy hay sistemas más efectivos y que permiten la interconexión directa como es el sistema SIR al que haremos luego referencia.

El SIR (Sistema de Interconexión de Registros) es una infraestructura de comunicaciones entre administraciones públicas que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro de forma totalmente segura y con conformidad legal, eliminando el tránsito



de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro. Esta herramienta, que permite conectar los registros electrónicos de control a los que hace referencia el artículo 16, si bien, inicialmente, su implantación solo comprendía a las distintas administraciones, lo que excluía a los registros, ha sido objeto de un convenio específico con el COPRME, dada su evidente utilidad. De este modo, actualmente, todos los registros tiene instalado el SIR de modo que la comunicación electrónica se puede realizar por esta vía que presenta una especial virtud cual es conectar de forma directa los distintos registros electrónicos de las distintas administraciones con el libro de entrada con el que debe contar cada registro; libro de entrada que actúa también como libro de control donde se refleja cada documento que accede a un registro y, lo que es más importante, que se conecta, a su vez, con el Libro Diario de Operaciones, libro donde consta presentado todos aquellos documento que, eventualmente y previos los trámites oportunos, puede generar un asiento registral.

Este sistema SIR será el sistema de comunicación principal que los registros emplearan en sus comunicaciones con las distintas administraciones, accediendo directamente a su registro electrónico de entrada, el cual generará un acuse de recibo electrónico que acreditará la presentación, dejando constancia de la fecha y hora de su acceso.



IV. La obligación de los Registradores de recibir los informes solicitados por medios electrónicos.

Procede ahora examinar el otro punto de vista, es decir, de qué forma los registros deben admitir la presentación o recepción de documentación en la sede registral y, en particular, cómo o por qué medios deben producirse la emisión y envío de los informes o resoluciones por parte de la administración a requerimiento del propio registro.

En alguna ocasión se ha señalado por ciertos sectores administrativistas que estos envíos de documentación por parte de las distintas administraciones, dada la obligación impuesta por el artículo 14 a los registradores/as, deben ajustarse a lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015. Más en concreto, ajustarse a lo dispuesto en el artículo 41.1 y 3 cuando se señala que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía por existir la obligación de relacionarse de esta forma con la Administración. Respecto a la forma que ha de revestir las notificaciones a través de medios electrónicos, el artículo 43 se refiere a la comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a la comunicación través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo. Señala, finalmente, el apartado 6 del artículo 41 que, independientemente de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única.

Sin embargo, no podemos compartir esta opinión pues hay que tener en cuenta la especial naturaleza del procedimiento registral y, sobre todo, la específica regulación de la presentación de documentación en los Registros.

a) Normas sobre el acceso de documentación al Registro:

En primer lugar, como es sabido, al Registro acceden tanto documentos inscribibles como no inscribibles; dentro de estos últimos encajarían los informes o resoluciones emitidos por una administración a requerimiento del registro. Pero eso no quiere decir que, respecto de estos últimos, su acceso no esté sujeto a una estricta regulación dentro de la actividad registral.

Así, en cuanto a la comunicación y recepción de documentación, el artículo 107 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, redactado por el número dos del artículo vigésimo séptimo de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, impone a los Registradores (apartado 1º) disponer obligatoriamente de sistemas telemáticos para la emisión, transmisión, comunicación y recepción de información y para ello se establece (apartado 2º) que el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España dispondrá de redes privadas telemáticas que deberán garantizar una interconexión segura por procedimientos exclusivos cuyos parámetros y características técnicas sean gestionadas por las respectivas organizaciones corporativas. Todos los



registradores están obligados a integrarse en su respectiva red telemática que deberán permitir que las oficinas públicas registrales se conecten entre sí y con los Sistemas de Información corporativos de su organización corporativa. De igual modo, deberán permitir la interconexión de las oficinas públicas notariales entre sí y con sus Sistemas de Información corporativos. Y todo ello bajo la supervisión de la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad jurídica y Fe Pública.

En consecuencia, en materia de recepción de documentación, el vigente artículo 248 de la Ley Hipotecaria, redactado por el número cuatro del artículo vigésimo octavo de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, dispone (apartado 1º) que el contenido de los Libros del Registro debe ser actualizado en el mismo día en que se presenten los títulos a inscripción, si dicha presentación se efectúa en horas de oficina y que dicha actualización deberá realizarse con independencia del medio utilizado para la presentación de los títulos. Para cumplir con dicha obligación de actualización (apartado 2º) se obliga a los Registradores a llevar un Libro de Entrada donde se hará constar de modo inmediato la presentación de los títulos por el riguroso orden en que hubieran ingresado los documentos, con expresión de la persona que los presente, el tiempo exacto de su presentación indicando la unidad temporal precisa, el medio de presentación, sea físico, por correo, por telefax o por remisión telemática y los datos precisos que permitan identificar la finca afectada por el título presentado. Y adoptarán las cautelas necesarias para que en ningún caso sea posible la manipulación o alteración del orden de presentación de los títulos o de los asientos ya practicados.



Y con relación al Libro de entrada que, recordemos, deben llevar obligatoriamente los Registros, hay que hacer mención del Real Decreto 1935/1983, de 25 de mayo, aún vigente, que impone y regula dicha obligación, entre otros motivos, para proporcionar al Registrador un medio de control sobre el estado, en cada momento, de la documentación existente en el Registro que desempeña y facilitar, en su caso, las labores de inspección en los Registros de la Propiedad y Mercantiles. De este modo, su artículo 1, dispone que en todos los Registros de la Propiedad y Mercantiles se llevará un libro-registro de entrada en el que, en el momento de su presentación y bajo un número correlativo, se hará un breve asiento de todo documento, escrito comunicación u oficio que se presente o reciba, debiendo practicarse en el mismo diariamente, al término de las horas de oficina, una diligencia de cierre expresiva del número de asientos practicados o del hecho de no haberse practicado ninguno, autorizada bajo la firma del Registrador. El artículo 3, dispone que, en todo caso y en el mismo momento de la presentación, el Registrador entregará al interesado un recibo del documento, consignando el número del asiento practicado en el libro registro de entrada e, igualmente, hará constar en el documento recibido referencia al número de entrada correspondiente. Y es conveniente señalar que el artículo 2 regula el supuesto de que el documento presentado deba tener acceso al diario de presentación, de modo que una vez tomada razón de un documento en el libro-registro de entrada, el Registrador practicará inmediatamente el asiento en el libro diario que proceda. El modelo de libro de entrada debe ser aprobado por Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Dirección General de Seguridad jurídica y Fe Pública (artículo 7).

De estas normas se colige que todo documento, escrito, comunicación u oficio que se presente o reciba en los Registros, independientemente de que sea susceptible de inscripción o no, debe ser objeto del preceptivo asiento en el Libro de entrada.

Este Libro de Entrada, esencial en la dinámica registral y que actualmente se lleva por medios electrónicos, permite y, al mismo tiempo, obliga al Registrador a hacer constar de modo inmediato, en el momento de su acceso, por riguroso orden entrada y bajo un número correlativo, el ingreso o presentación de cualquier documento en el Registro, con expresión de quien lo presenta, el tiempo exacto de su presentación con indicación de la unidad temporal precisa, el medio de presentación y los datos precisos que permitan identificar la finca afectada por el documento presentado.

Pero es que, además, la presentación no solo queda registrada en el sistema interno de cada Registro, sino que en el mismo momento de la presentación es obligatorio entregar a quien presenta un recibo que acredita dicha presentación, consignando el número del asiento practicado en el libro registro de entrada acreditando las circunstancias, especialmente temporales, de su presentación y que se configura como un acuse de recibo con sellado de tiempo que será telemático cuando la entrada del documento se realice por esta vía.

Es decir, al igual que las distintas administraciones deben contar (artículo 16 Ley 39/2015) con un registro electrónico que les permita controlar, por orden



temporal, la recepción o salida de los documentos, los Registradores deben contar con el Libro de Entrada, especie de trasunto de aquel pero adaptado a las necesidades y particularidades del procedimiento registral, especialmente en cuanto al cómputo de los distintos plazos regulados por la legislación hipotecaria. Y este control a través del Libro de Entrada es de suma importancia cuando se trata de procedimientos registrales en los que es preciso requerir algún tipo de informe de la administración y cuyo acceso al Registro, a efectos de calificación y despacho, está sujeta a plazos imperativos. Así ocurre, como hemos dicho, en los procedimientos regulados por los artículos 199 o 205 de la Ley Hipotecaria.

Este control resulta esencial para la eficacia del procedimiento registral. Y es por este motivo por el que, cuando se alude por los Registradores al principio de prioridad como una de las garantías de funcionamiento de los Registros, no nos referimos exclusivamente a su aplicación a aquellos títulos o documentos presentados y que son susceptibles de provocar algún asiento registral sino a la importancia y necesidad de tener un efectivo control sobre todo documento, comunicación, informe, etc..., que tiene entrada o se expide desde el Registro y que afecte al procedimiento registral, particularmente desde el punto de vista temporal.

Por tanto, las normas expuestas son las propias de la actividad registral y el acceso de cualquier documento, inscribible o no al Registro, debe ajustarse a las mismas dado que la forma o el vehículo por lo que los títulos o las comunicaciones llegan al Registro forma parte irrenunciable del procedimiento registral. Por este motivo, la Resolución de la Dirección General de 17 de abril del 2017, en un supuesto de presentación por



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

correo electrónico a la cuenta de correo que constaba en el membrete de la nota de calificación de un Registro, en base a los artículos 248.2 de la Ley Hipotecaria, concluyó que *"por tanto, la presentación o remisión de documentos por correo electrónico a la cuenta de correo del Registro de la Propiedad destinatario no encaja en ninguno de los «medios de presentación» contemplados en el art 248 LH, pues, aunque se pueda considerar que es una modalidad de «remisión telemática», no cumple los requisitos de la normativa citada..."*.

b) Sistema de presentación de documentación del Colegio de Registradores:

Y este control es la razón de ser del sistema habilitado por el Colegio de Registradores para la presentación telemática de documentación en los Registros.

En aplicación del artículo 107 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, el Colegio de Registradores tiene habilitada una vía de presentación de documentos en forma telemática que puede ser usada por las distintas administraciones y en dos modalidades: de "punto a punto", respecto de aquellas administraciones (por ejemplo, la AEAT o la administración de justicia a través del punto neutro judicial) que, habiendo elaborado sus propios desarrollos informáticos, pueden presentar documentación directamente en los Registros desde sus propios sistemas, estando debidamente conectado con el Sistema de Información corporativo del Colegio de Registradores, lo que permite que el sistema de cada Registro reconozca el documento, acceda al Libro de Entrada y se genere el preceptivo acuse de recibo con sellado de fecha y hora, o bien, si la administración correspondiente no ha realizado esos desarrollos, puede utilizar la página web de presentación telemática (registradores.org/registroonline/home.seam) mediante



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

un certificado electrónico de firma por aquel funcionario que resulte competente para la remisión de la documentación. Las dos modalidades están activas desde hace tiempo y a disposición de las Administraciones Públicas algunas de las cuales se han interconectado al mismo, como hemos señalado.

Y a estas dos modalidades hay que añadir hoy día el sistema SIR al que hacíamos referencia anteriormente que conecta directamente los registros con las distintas administraciones dadas de alta en dicho servicio y que permite que todo documento enviado a través de este medio tenga entrada directa en el Libro de Entrada del registro y genere el acuse de recibo telemático que acredita su recepción.

V. Consideraciones finales.

En base a lo expuesto, podemos sacar las siguientes conclusiones:

- 1º)** Los registradores/as entendemos que, efectivamente, el artículo 14.2, letra c), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone a los Registradores la obligación de relacionarse electrónicamente con la administración pero que dicha relación se circunscribe a los trámites propios del procedimiento administrativo, debiendo quedar excluidos los propios del procedimiento registral.
- 2º)** El procedimiento registral reviste características propias y está sujeto a su propia normativa, sin que le sea de aplicación ni de forma directa, ni aun supletoria, las normas reguladoras del procedimiento administrativo, salvo expreso



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

llamamiento a las mismas por parte de la normativa hipotecaria.

3º) Que la solicitud de informes a una administración es un acto propio del procedimiento registral puesto que es la legislación hipotecaria la que regula los supuestos en que hay que solicitarlos y el plazo al que quedan sujetos, con independencia de que para la administración la petición de inicio a un procedimiento administrativo y que aquella petición se realice a través de un registro electrónico administrativo.

4º) Los Registradores, en el ejercicio de su actividad, están sujetos a normativa hipotecaria y, en materia de recepción y control de los documentos que acceden al Registro, quedando obligados a llevar un libro de entrada, donde, al momento de la presentación de cualquier documento, especialmente si es telemático, se practica un asiento que refleja las circunstancias de la presentación y recibo del cual quedan obligados a entregar a quién hace la presentación.

5º) Y a este control han de quedar sujetos los informes remitidos por la administración. Lo contrario supondría una quiebra del principio de prioridad y de control de acceso de la documentación al Registro, comprometiendo la responsabilidad del Registrador.

6º) Para facilitar dicho acceso, y en cumplimiento de la normativa vigente, el Colegio de Registradores, pone a disposición de la administración dos canales de comunicación perfectamente seguros e



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

interoperables, estando, actualmente, los registros españoles dados de alta en el Sistema SIR, lo que añade un canal más de comunicación telemático igualmente seguro.

Los registradores/as entendemos y compartimos la necesidad de reforzar la comunicación electrónica entre los Registros y las distintas administraciones pero tratar de imponer a los Registros, como medio de comunicación electrónico para la recepción de informes, la comparecencia en la sede electrónica de esa Administración o la recepción de comunicaciones a través de una dirección de correo electrónico habilitada, aun cuando se realice algún tipo de aviso electrónico (artículo 41.6 de la Ley 39/2015) supone, por un lado, desconocer las particularidades del procedimiento registral y, por otro, eludir, en contra de la normativa aplicable, el sistema de control registral a través del libro de entrada lo que afecta directamente al procedimiento registral pues impide que quede constancia en el Registro de la recepción de los informe enviados ni sea posible emitir el acuse de recibo a que está obligado el Registrador y, como consecuencia y de capital importancia, no quede constancia temporal de la recepción lo que, sin duda, afecta al cómputo de los plazos previstos en la Ley Hipotecaria al regular los procedimientos en que dichos informes suelen ser requeridos. Supone, en suma, obligar al Registrador a incumplir las normas expuestas, normas que no han sido expresamente derogadas y tampoco tácitamente por lo dispuesto en la Ley 39/2015.

Máxime cuando, hoy día, hay medios de comunicación electrónica o telemática que son seguros, rápidos y efectivos y, sobre todo, respetan las particularidades de, por un lado, el procedimiento administrativo y, por otro,



del procedimiento registral, sometidos ambos a sus propias normas reguladoras.