



www.civil-mercantil.com

RESOLUCIÓN de 11 de febrero de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Oropesa del Mar n.º 1, por la que se suspende la constancia registral de la publicación de un edicto ordenado en documento presentado en soporte en papel con código seguro de verificación en el caso de inmatriculación de una finca.

(BOE de 10 de marzo de 2016)

SUMARIO:

Registro de la Propiedad. Publicación de edictos en el Ayuntamiento a efectos de inmatriculación. Documento expedido por el Ayuntamiento en el que costa un código seguro de verificación y se usa como firma electrónica el sello de Secretaría. Las notas características de la actuación administrativa automatizada son: a) declaración de voluntad, juicio o conocimiento realizada por una Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa; b) empleo de un sistema de información adecuadamente programado, y c) adopción sin necesidad de intervención de una persona física. Desde esta perspectiva, acto administrativo convencional y acto administrativo electrónico coinciden en cuanto a régimen jurídico. Ahora bien, la concurrencia de toda una serie de exigencias adicionales impuestas por la Ley 11/2007 a la actuación administrativa automatizada hace que el régimen jurídico de ésta posea especialidades, principalmente es que la posibilidad de expresar la actividad administrativa por medios electrónicos sin intervención de persona alguna debe estar expresamente prevista y automatizada con carácter previo. No basta con la habilitación genérica de la Ley 11/2007, sino que tal norma reguladora de cada procedimiento deberá incluir una habilitación específica. Cabe concluir la plena vigencia de la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo con relación a los documentos administrativos presentados en el ámbito registral. No obstante, el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 11/2007 señalado en la letra a) del número 1 del artículo 2 determinará la posibilidad de utilización del código seguro de verificación como sistema de firma, o como código electrónico de verificación, que le estará vedado al ciudadano, pero no la obligatoriedad de admitirlo con todos sus efectos, que alcanza al conjunto de la sociedad. Por tanto, a la vista de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007 y 20 y 21 del Real Decreto 1671/2009, se permite el uso de sistemas de código seguro de verificación, para la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes, no solo para actuaciones automatizadas, sino también para su uso por parte del personal al servicio de la misma, con independencia de que dicho personal también pueda utilizar una firma basada en el DNI electrónico o basada en certificado de empleado público al servicio de la Administración General del Estado expresamente admitidos con esta finalidad. Para el uso de código seguro de validación por parte de personas físicas al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes se precisan los mismos requisitos que para la utilización del mismo en procesos automatizados, establecidos en el artículo 20 del citado Real Decreto.

PRECEPTOS:

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 3, 18, 19 bis, 20, 21, 65, 99, 205, 322, 323, 325, 326 y 328.



www.civil-mercantil.com

Ley 24/2001 (Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), arts. 107 y 112.
Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 46, 56 y 57.
Ley 59/2003 (Firma Electrónica), art. 3.
Ley 11/2007 (Acceso electrónico a los servicios públicos), arts. 2, 10, 18, 19 y 30.
Ley 18/2011 (uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia), art. 12.
Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), arts. 99 y 298.
RD 1671/2009 (desarrollo parcial de la Ley 11/2007), arts. 20 y 21.

En el recurso interpuesto por doña Estrella Borrás Moreno, Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cabanes, contra la calificación de la registradora de la Propiedad de Oropesa del Mar número 1, doña María Belén Gómez Valle, por la que se suspende la constancia registral de la publicación de un edicto ordenado en documento presentado en soporte en papel con código seguro de verificación en el caso de inmatriculación de una finca.

Hechos

I

Mediante instancia suscrita por doña Estrella Borrás Moreno, como Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cabanes, de fecha 2 de noviembre de 2015, y dirigida al Registro de la Propiedad de Oropesa del Mar número 1, se hizo constar lo siguiente: «Adjunto remito anuncio después de su exposición pública en el Tablón de Anuncios de este Ayuntamiento de: J. y D. A. P. En Cabanes, a la fecha de la firma electrónica expresada al margen». Se incorpora la diligencia de exposición, firmado con código seguro de verificación.

II

Dicho documento fue objeto de la siguiente calificación: «Notificación de calificación negativa En aplicación de los art. 19-bis y 322 LH Hechos: Habiéndose presentado en esta oficina para su despacho la devolución del edicto, tras su exposición pública en el Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de Cabanes, correspondiente a la inmatriculación de las fincas registrales del municipio de Cabanes números 11649, 11650 y 11651, inscrita la nuda propiedad por mitades indivisas a favor de don J. y don D. A. P., al amparo del art. 205 de la Ley Hipotecaria. Presentado el: seis de Noviembre del año dos mil quince Asiento: 1502 Diario: 31 De conformidad con lo establecido en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, cuyo tenor literal es el siguiente: «La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los tramites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y n los obstáculos que surjan del Registro.» Se considera no inscribible lo relacionado a continuación en base a los siguientes: Argumentos y fundamentos de Derecho: Para cumplir lo ordenado en el art. 205 de la Ley Hipotecaria en relación dada con anterioridad a la Ley 13/2015 de 24 de Junio y art. 298 del Reglamento Hipotecario, es necesario la publicación del edicto durante un mes en el tablón de anuncios del Ayuntamiento respectivo, edicto que deberá ser devuelto al Registro la propiedad en el plazo de tres meses desde su expedición, en el que conste acreditada la publicación aludida anteriormente mediante certificación firmada por el Secretario del Ayuntamiento, con el visto bueno del Alcalde. Si no se



www.civil-mercantil.com

devolviera en el indicado plazo, caducará la inmatriculación practicada y será necesario volver a realizarla con nueva publicación de edicto. RDGRN 23 de Junio de 2005. Por tanto es necesario aportar la certificación que acredite la exposición del edicto firmada por el Secretario del Ayuntamiento con el Visto Bueno del Señor Alcalde, (art. 204 y art. 205 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.). RD 1174/1987, de 18 de Septiembre, por el que se regula el régimen Jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, artículo 1. Por todo ello, en aplicación de los art. 19-bis y 322 de la Ley Hipotecaria, acuerdo suspender la inscripción del documento. La presente calificación lleva consigo la prórroga del asiento de presentación de conformidad con lo que dispone el art. 323 de la Ley Hipotecaria. Contra esta decisión (...) Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por María Belén Gómez Valle registrador/a de Registro Propiedad de Oropesa de Mar (Orpesa) 1 a día once de Noviembre del año dos mil quince».

III

Doña Estrella Borrás Moreno, Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Cabanes, interpuso recurso contra la anterior calificación mediante escrito que tuvo entrada en el Registro de la Propiedad de Oropesa del Mar número 1 el día 19 de noviembre de 2015, en el que, resumidamente, alega lo siguiente: Que los artículos 204 y 205 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, se refieren a la emisión de certificaciones de los acuerdos y actos administrativos, no siendo éste el caso que nos ocupa; Que la publicación de edictos en el tablón electrónico del Ayuntamiento y firmado con sello electrónico de Administración Pública, pudiendo contener la identidad de la persona titular, viene regulado en los artículos 12 y 18 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; Que el sello del órgano para actuaciones administrativas automatizadas del Ayuntamiento de Cabanes fue aprobado por resolución de fecha de 21 de noviembre de 2014 (Boletín Oficial de la Provincia de 2 de diciembre de 2014), y Que el artículo 30.5 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos señala «las copias realizadas en soporte papel de documentos públicos administrativos emitidos por medios electrónicos y firmados electrónicamente tendrán la consideración de copias auténticas siempre que incluyan la impresión de un código generado electrónicamente u otros sistemas de verificación que permitan contrastar su autenticidad mediante el acceso a los archivos electrónicos de la Administración Pública, órgano o entidad emisora».

IV

Mediante escrito, de fecha 25 de noviembre de 2015, la registradora de la Propiedad de Oropesa del Mar número 1, doña María Belén Gómez Valle, informó y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 3, 18, 19 bis, 20, 21, 65, 99, 205, 322, 323, 325, 326 y 328 de la Ley Hipotecaria; 99 y 298 del Reglamento Hipotecario; 3 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica; 107 y 112 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales,



Administrativas y del Orden Social; 46, 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 2, 10, 18, 19 y 30 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; 12 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia; 20 y 21 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de marzo de 2012 y 13 de enero de 2016 (1.^a).

1. La cuestión que se plantea en el presente recurso es determinar si puede hacerse constar la publicación de edictos en el Ayuntamiento a los efectos de inmatriculación conforme a lo que dispone el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, mediante documento expedido por el Ayuntamiento de Cabanes en el que consta un código seguro de verificación y se usa como firma electrónica el sello de Secretaría del Ayuntamiento de Cabanes.

La registradora de la Propiedad suspende la constancia registral ya que «es necesario aportar la certificación que acredite la exposición del edicto firmada por el Secretario del Ayuntamiento con el Visto Bueno del Señor Alcalde (art. 204 y art. 205 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales)».

La recurrente señala que no estamos ante una certificación sino ante un edicto que puede publicarse en la sede electrónica del Ayuntamiento usando como sistema de firma electrónica el sello electrónico de la Secretaría del Ayuntamiento como prevén los artículos 12 y 18.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Estando ante una actuación administrativa automatizada.

2. La cuestión que debe abordarse para la resolución del presente expediente, es el criterio fijado por este Centro Directivo (Resolución 6 de marzo de 2012) relativo a la aplicabilidad al ámbito registral de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ley en que funda su vigencia y eficacia el documento con código seguro de verificación.

Es cierto, como esta Dirección General tiene declarado (vid. Resoluciones de 10 de junio de 2009 y 12 de enero de 2012), que el procedimiento registral tiene una naturaleza especial que no encaja en la puramente administrativa, al versar sobre cuestiones civiles, por lo que la normativa a que está sujeto es la específica contenida en la legislación hipotecaria. De esta doctrina, reforzada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 2011, resulta que la calificación registral presenta particularidades de notoria importancia respecto del régimen de las actividades de las administraciones públicas; y por ello, la aplicación supletoria de las normas del procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta.

Sin embargo, no puede obviarse: que el registrador presenta un inequívoco carácter de funcionario público resultante de los artículos 274 de la Ley Hipotecaria y 536 del Reglamento Hipotecario (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999 y Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000); que, por esta misma razón, la institución registral queda necesariamente ubicada dentro del ámbito de la Administración Pública; que el artículo 2 de la Ley 11/2007, al fijar su ámbito de su aplicación en lo que ahora interesa, señala que se aplicará a las Administraciones Públicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público



vinculadas o dependientes de las mismas, y las relaciones entre las distintas Administraciones, quedando excluidas las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado, régimen donde, en este concreto ámbito, no cabe en modo alguno ubicar al Registro de la Propiedad; que la Ley 11/2007 y el Real Decreto 1671/2009, que desarrolla parcialmente aquélla, al dar amparo al documento con código seguro de verificación, no están regulando en sentido estricto materia atinente al procedimiento registral, sino que configuran la autenticidad, valor y eficacia de una determinada forma documental, y, que en fin, estas normas lejos de contradecir los preceptos hipotecarios de general aplicación, como luego se verá, constituyen un complemento de los mismos. Por todo ello, cabe concluir la plena vigencia de la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo con relación a los documentos administrativos presentados en el ámbito registral. No obstante, el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 11/2007 señalado en la letra a) del número 1 del artículo 2 determinará la posibilidad de utilización del código seguro de verificación como sistema de firma, o como código electrónico de verificación, que le estará vedado al ciudadano, pero no la obligatoriedad de admitirlo con todos sus efectos, que alcanza al conjunto de la sociedad.

3. Procede pues entrar en el estudio del código seguro de verificación. Como se ha señalado anteriormente, la figura del código seguro de verificación de firma, sin perjuicio de la regulación que del mismo también hace la Ley 18/2011, de 5 de julio, en el ámbito de la Administración de Justicia, se regula principalmente con la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y el Real Decreto 1671/2009, que desarrolla parcialmente dicha Ley. En dicha regulación pueden encontrarse distintos tipos de código seguro de validación, a saber:

Primero. El «código generado electrónicamente» permite contrastar la autenticidad del documento, de conformidad con el artículo 30.5 de la Ley 11/2007. Éste constituye la simple referencia lógica –alfanumérica o gráfica– que identifica, dentro de la sede electrónica, cada documento electrónico, previamente autorizado, también en forma electrónica. Es una referencia o identificador que hace posible «contrastar la autenticidad del documento, mediante el acceso a los (correspondientes) archivos electrónicos», siempre que el documento haya sido objeto de autorización, mediante alguno de los sistemas de firma previsto por la Ley.

Segundo. El código seguro de validación configurado en el artículo 18.1.b de la Ley 11/2007 y el sello de Administración Pública, órgano o entidad de derecho público artículo 18.1.a de la ley 11/2007, como un sistema independiente de firma electrónica, reservado para la autorización documental en «la actuación administrativa automatizada», que representa una firma distinta de la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas y caracterizada por: a) admitir la posible existencia de una «persona firmante del documento», lo que parece contradecir el carácter automatizado de la actuación administrativa para la cual dicho sistema de firma aparece legalmente reservado (tal como expresamente menciona el propio título, y establece el apartado 1, del artículo 18 de la Ley). Esta contradicción, sin embargo, desaparece si se atiende a los supuestos a los que mejor se ajusta dicho código seguro como sistema de creación de firma, como son aquellos documentos en los que la automatización deriva, exclusivamente, de su carácter masivo o en serie, es decir, los documentos que son objeto de autorización en bloque, como conjunto o grupo que participa de caracteres análogos, fruto del ejercicio consciente y voluntario de la propia competencia, cuando la misma se extiende a todas las situaciones de hecho que han de documentarse, aunque no como proceso automático y permanente, para cualesquiera circunstancias iguales, definidas de antemano por el órgano al que se imputan, sin necesidad de decisión o voluntad consciente específica, y b) por permitir «la comprobación de la integridad del documento



www.civil-mercantil.com

mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente», lo que deriva inmediatamente del «carácter único» del código seguro de validación, como «código generado para cada documento» (en palabras del artículo 20 del Reglamento de la Ley) y de la propia «responsabilidad del titular» de la sede electrónica, «respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información», que impone el artículo 10 de la Ley.

Tercero. El código seguro de validación configurado como firma electrónica «mediante medios de autenticación personal» para el personal al servicio de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes de conformidad con los artículos 18 de la Ley 11/2007 y 21.c de su Reglamento. A dicho sistema de firma se aplica, con las debidas adaptaciones, lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento para el código seguro de validación en el desarrollo de actuaciones automatizadas, de modo que en este caso: siempre existe firma electrónica «personal» utilizada por el personal al servicio de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes; no se trata de actuaciones automatizadas; el código seguro de validación permite «la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente», y además deberá acreditar la identidad y condición del firmante.

Por tanto, a la vista de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 11/2007 y 20 y 21 del Real Decreto 1671/2009, se permite el uso de sistemas de código seguro de verificación, para la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes, no solo para actuaciones automatizadas, sino también para su uso por parte del personal al servicio de la misma, con independencia de que dicho personal también pueda utilizar una firma basada en el DNI electrónico o basada en certificado de empleado público al servicio de la Administración General del Estado expresamente admitidos con esta finalidad. Para el uso de código seguro de validación por parte de personas físicas al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes se precisan los mismos requisitos que para la utilización del mismo en procesos automatizados, establecidos en el artículo 20 del citado Real Decreto.

En base a lo expuesto en el presente caso estamos ante un código generado electrónicamente que nos permite constatar la veracidad del documento y que este documento está firmado con sello del órgano de la Secretaría del Ayuntamiento considerado como una actuación administrativa automatizada.

4. En relación a lo que debemos entender por actuación administrativa automatizada, el artículo 5 de la Ley 11/2007 señala que «a efectos de la presente ley, los términos que en ellas se emplean tendrán el sentido que se establece en su anexo». En este sentido en el anexo lo define como «actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación».

Por lo tanto las notas características de la actuación administrativa automatizada son: a) declaración de voluntad, juicio o conocimiento realizada por una Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa; b) empleo de un sistema de información adecuadamente programado, y c) adopción sin necesidad de intervención de una persona física.

No obstante hay que tener presente que desde el momento en que un acto administrativo adoptado de forma automatizada no deja de ser un acto administrativo y que el empleo de las nuevas tecnologías no influye en el reparto competencial, aquél ha de reunir todos los requisitos y condiciones que la ley de procedimiento administrativo exige para la



www.civil-mercantil.com

completa validez y eficacia de los actos administrativos, así lo recoge también la Ley 11/2007 al señalar en el artículo 33.1 «la gestión electrónica de la actividad administrativa respetará la titularidad y el ejercicio de la competencia por la Administración Pública, órgano o entidad que la tenga atribuida y el cumplimiento de los requisitos formales y materiales establecidos en las normas que regulen la correspondiente actividad» y consagrar el principio de legalidad en su artículo 4.c entendido como «mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la Ley 30/1992».

Por tanto, desde esta perspectiva, acto administrativo convencional y acto administrativo electrónico coinciden en cuanto a régimen jurídico. Ahora bien, la concurrencia de toda una serie de exigencias adicionales impuestas por la Ley 11/2007 a la actuación administrativa automatizada hace que el régimen jurídico de ésta posea especialidades, principalmente es que la posibilidad de expresar la actividad administrativa por medios electrónicos sin intervención de persona alguna debe estar expresamente prevista y automatizada con carácter previo. No basta con la habilitación genérica de la Ley 11/2007, sino que tal norma reguladora de cada procedimiento deberá incluir una habilitación específica, así resulta del artículo 38.2 de la mencionada ley al establecer que «podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto».

5. En el presente expediente, se presenta en el Registro de la Propiedad diligencia del Ayuntamiento de Cabanes en la que se hace constar que el edicto ha estado publicado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento durante un mes, firmado con sello de la Secretaría del Ayuntamiento de Cabanes.

El Ayuntamiento de Cabanes, en el uso de las competencias que en materia de sello de órgano para actuaciones administrativas automatizadas le atribuye la Ley 11/2007 en los citados artículos 18, 38 y 39, y en virtud del artículo 19 del Real Decreto 1671/2009, de 4 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la mencionada ley, determinando que la creación de los sellos electrónicos se realizará mediante resolución del titular del organismo público competente, que se publicará en la sede electrónica correspondiente, regulando los datos que necesariamente deben figurar en la resolución aprobatoria, dictó resolución de Alcaldía 2014-1268 de fecha de 21 de noviembre de 2014 por la cual determina cuáles son las actuaciones administrativas automatizadas y entre las que se encuentra la diligencia de exposición de los edictos o anuncios publicados en el tablón que serán firmados por el sello de órgano que le acompañara un código seguro de verificación (csv), que facilitará la comprobación de forma remota de la existencia y validez del documento. Consecuentemente el defecto debe ser revocado.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada, en los términos que resultan de los precedentes fundamentos de Derecho.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 11 de febrero de 2016. El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállego.