**STC 56/1984, de 7 de mayo de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En los conflictos positivos de competencia núms. 311 y 584/1983, acumulados, promovidos ambos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado y defendido, respectivamente, por los Abogados doña Mercedes Curull Martínez y don Manuel María Vicens Matas, contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de enero y 13 de mayo de 1983, por las que se anuncian Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario. Ha sido parte el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, y Ponente la Magistrada doña Gloria Begué Cantón, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Por escrito de 9 de mayo de 1983, la Abogada de la Generalidad doña Mercedes Curull Martínez, actuando en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, planteó conflicto positivo de competencia en relación con la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de enero de 1983, por la que se anuncia la provisión en concurso ordinario de diversos Registros de la Propiedad vacantes en toda España, incluyendo, entre otros, los de Barcelona núm. 11, Tarrasa núm. 11, Granollers IA) y Mataró IA) y B), situados en territorio catalán, por entender que dicha resolución vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma Catalana para el nombramiento de Registradores de la Propiedad.

2. Sostiene la Abogada de la Generalidad que el esquema competencial en materia de Registros de la Propiedad resulta del art. 149.1.8 de la Constitución y del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El primero de ellos reserva a la competencia exclusiva del Estado la ordenación de los registros e instrumentos públicos, mientras que el segundo dispone que los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles serán nombrados por la Generalidad de conformidad con las Leyes del Estado. Competencia ésta que, según sostiene, se extiende a todo el proceso de selección que concluye con el acto formal de nombramiento.

A su juicio, el Gobierno, con una subjetiva interpretación del art. 24.1 del Estatuto catalán, intenta fraccionar el procedimiento de selección de aspirantes en dos fases separadas: la convocatoria de las oposiciones y concursos y su desarrollo (competencias éstas que reserva al Estado), y el nombramiento de los seleccionados, en el sentido meramente formal de hacer público el resultado de aquellas oposiciones y concursos (que sería la única competencia autonómica). Pero, según la Abogada de la Generalidad, parece más apropiado entender que «nombrar» a los Registradores de la Propiedad equivale a conocer de todo el procedimiento por el que se llega a atribuir los Registros a quienes hayan acreditado derecho a ellos, desde su inicio hasta el final.

La Abogada de la Generalidad basa tal afirmación en el análisis del texto del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña a la luz de los criterios interpretativos sentados por el Código Civil en su art. 3: sentido propio de las palabras, contexto en que se sitúa la norma, realidad social, y espíritu y finalidad de la misma.

Según el sentido propio de las palabras -declara- nombrar es tanto como elegir o señalar. Nombramiento es así un concepto amplio que comprende todo el conjunto del proceso, incluida la convocatoria, así como la orden de publicación de los nombramientos y la fase ulterior, previa a la toma de posesión, en la que se procede a la constitución de la fianza. El sistema resultante de la resolución que se impugna (y que desconoce el carácter necesariamente unitario del procedimiento en cuanto que, pese a existir en él actos técnicamente separables, ha de ser residenciado ante el mismo ente decisorio), constituye además, a juicio de la Abogada de la Generalidad, un grave obstáculo al ejercicio del control de la discrecionalidad técnica de los órganos y Tribunales que han de juzgar los concursos y oposiciones. La tajante separación entre quienes convoca v selecciona y quien realiza el nombramiento impediría al que nombra no sólo controlar, sino incluso tener conocimiento sobre el desarrollo del concurso u oposición y, por ende, del cumplimiento de las exigencias y requisitos legalmente establecidos. Sería un contrasentido aceptar que la Generalidad pudiera anular y retrotraer las actuaciones realizadas por un órgano que ha sido designado por un poder distinto y del cual depende.

Partiendo del contexto en el que se ubica el precepto interpretado -añade- se llega a idíntica conclusión. La salvedad contenida en el inciso primero del art. 24 del Estatuto catalán sería innecesaria si la atribución estatutaria del nombramiento tuviera un carácter puramente formal, como también lo sería la previsión del mismo artículo en el sentido de que «los candidatos serán admitidos en la igualdad de condiciones, tanto si ejercen en el territorio de Cataluña como en el resto de España», cláusula que sólo puede interpretarse como dirigida a la Comunidad Autónoma. Pero, además, el art. 24 impone la obligación de dotar de especificidad a los concursos y oposiciones relativos a los Registros de Cataluña al decir que «en estos concursos y oposiciones será mérito preferente la especialización en Derecho catalán». Este carácter especial de las oposiciones y concursos referentes a los Registros de Cataluña tiene un último reflejo en el último inciso del art. 24, que sería innecesario si el control del procedimiento estuviera en manos del Estado.

Por otra parte, a juicio de la Abogada de la Generalidad, desde el punto de vista de la realidad social el art. 24 del Estatuto ha de interpretarse teniendo en cuenta el más insigne reflejo de esa realidad, constituido por el texto de la Constitución Española. Por ello, es preciso tomar en consideración los arts. 2, 137 y 149.1.30 de la misma, del último de los cuales se desprende que el nombramiento de las personas que hayan de ocupar los cargos para los que se exigen determinados títulos ha de ser de competencia autonómica.

Todo lo expuesto -concluye- lleva directamente a la afirmación de que la finalidad del art. 24 del Estatuto de Cataluña es, utilizando al máximo las posibilidades ofrecidas por la Constitución, atribuir efectivamente a la Comunidad Autónoma una actuación directa (y no meramente formal) en el nombramiento de Notarios y Registradores, esto es, una verdadera competencia ejecutiva en todo el iter procedimental conducente a dicho nombramiento. Este aparece como la culminación de un proceso del que no puede desgajarse por razones de coherencia, lo que impide la atribución de las dos fases del mismo a dos poderes distintos. Pretender, como hace el Gobierno, que la oposición o el concurso sea convocado y controlado por un organismo dependiente del Estado, y que el nombramiento, en cambio, sea competencia de una Comunidad Autónoma, sin relación de dependencia con tal organismo, resulta un absurdo jurídico sin justificación alguna. A ello hay que añadir que la resolución discutida silencia absolutamente la consideración de mérito preferente que el art. 24 del Estatuto de Autonomía reconoce a la especialización en Derecho catalán, lo que trae consigo un desbordamiento solapado del marco competencial, al impedir a la Generalidad el ejercicio de su competencia en cuanto a la valoración de los ejercicios o títulos acreditativos de la referida especialización.

3. Basándose en las consideraciones anteriores, la Abogada de la Generalidad suplica a este Tribunal Constitucional declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad, y anula la mencionada resolución en lo que concierne a los Registros radicados en Cataluña, así como cuantos actos se dicten en cumplimiento y ejercicio de la misma.

Por otrosí, interesa de este Tribunal acuerde la acumulación del presente conflicto a los registrados bajo los núms. 370/1982, 74/1983 y 171/1983, ya que todos ellos tienen un mismo objeto: determinar la titularidad de la competencia para el nombramiento de Notarios y Registradores en Cataluña, así como el alcance de la misma.

Asimismo por otrosí, señala que, con posterioridad al planteamiento del conflicto positivo de competencia 74/1983 en relación con la resolución de 18 de octubre de 1982 de la Dirección General de los Registros y del Notariado por la que se nombran Registradores de la Propiedad en resolución de concurso ordinario, la citada Dirección General dictó el 21 de febrero de 1983 otra resolución de idéntico contenido, y, al ser objeto de requerimiento de incompetencia por parte de la Generalidad de Cataluña, tal requerimiento fue atendido, por lo que puede hablarse de un absoluto cambio en el criterio del Gobierno.

4. La Sección Primera del Pleno de este Tribunal Constitucional, por providencia de 18 de mayo de 1983, acuerda tener por planteado el conflicto, dar traslado del mismo al Gobierno para la evacuación del trámite de alegaciones y dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la misma. Igualmente acuerda la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» del planteamiento del conflicto, y, dado que se ha solicitado su acumulación a los conflictos números 370/1982, 74/1983 y 171/1983, dar traslado al Abogado del Estado para que alegue lo que estimare pertinente en cuanto a tal acumulación.

5. Dentro del plazo mencionado, el Abogado del Estado presenta escrito de alegaciones en el que señala que, si bien el problema de fondo es el mismo en los cuatro conflictos cuya acumulación se solicita, el modo de plantearlo presenta diferencias, debido a que son distintos los tipos de actos en relación con los cuales han sido interpuestos los diversos conflictos, de modo que si se decidiera acordar la solicitada acumulación, ésta redundaría en detrimento de una adecuada consideración de los argumentos y peticiones de la Abogacía del Estado; por ello interesa de este Tribunal que no acceda a la acumulación.

6. El Pleno del Tribunal, por Auto de 9 de junio de 1983, acuerda denegar la acumulación solicitada, así como conceder a la representación del Gobierno del Estado un plazo de veinte días para presentar las alegaciones correspondientes al conflicto 311/1983.

7. El Abogado del Estado, en su escrito de 22 de junio de 1983, comienza señalando que la primera cuestión a dilucidar es la de si el anuncio de vacantes constituye una «resolución o acto» legalmente idóneo para la traba del conflicto, pues, a su juicio, debería haberse esperado a la resolución del concurso. No obstante, atendiendo a la extensión y alcance de la competencia controvertida y al hecho de que el Gobierno de la Nación haya rechazado el requerimiento en cuanto al fondo, entre a analizar la argumentación aducida por la parte actora.

Entiende el Abogado del Estado que el punto nuclear del conflicto planteado por la Generalidad lo constituye la interpretación que deba darse al art. 24.1 del Estatuto de Autonomía.

El art. 149.1.8 de la Constitución -manifiesta- reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la ordenación de los registros, dentro de la que obviamente se halla la ordenación de los jurídicos con efectos de publicidad material, en particular el Registro de la Propiedad, y dentro de la ordenación registral inmobiliaria debe incluirse sin duda alguna el Estatuto jurídico personal de los Registradores.

Corresponde, pues, al Estado, como mínimo, la competencia normativa en la materia, así como todas las competencias no asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 de la Constitución). En cuanto a la Comunidad Autónoma catalana, únicamente ha asumido al respecto las competencias que derivan del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía y que consisten en el nombramiento de los Registradores de la Propiedad, de conformidad con las Leyes del Estado.

Ahora bien, si el Estado monopoliza la normación, el legislador y reglamentador estatales gozan de un margen para determinar el concepto técnico de nombramiento, concepto que vincula a la Comunidad Autónoma en la medida en que esté justificado y no sea arbitrario. Este concepto técnico es el que resulta del art. 278 de la Ley Hipotecaria en relación con los artículos 501, 503, 508, 513, 514 y concordantes del Reglamento Hipotecario, y se refiere a aquel acto, reglado, por el cual un aspirante es nombrado Registrador de un determinado Registro vacante, o bien por el que un Registrador es incorporado o adscrito a un determinado Registro. Tal concepto de nombramiento, que se encuentra ya en la Ley de 1861 y, sobre todo, a partir de la Ley de 1869, se refiere, pues, a un acto totalmente reglado, que excluye todo tipo de apreciación discrecional por parte de la autoridad que hace el nombramiento, y es sobre este acto, así delimitado, sobre lo que la Generalidad de Cataluña goza de competencia con arreglo al art. 24.1 del Estatuto de Autonomía.

Respecto al pretendido carácter absurdo atribuido por la representación de la Generalidad al hecho de separar la competencia de convocar, tramitar y resolver concursos y oposiciones, por un lado, y la de nombrar ciertos funcionarios, por otro, el Abogado del Estado considera que tal planteamiento carece de sentido si se tiene en cuenta que nos encontramos ante una hipótesis de compartición de competencias, técnica fundamental en nuestro sistema constitucional. Es irrelevante que el Tribunal censor y la autoridad que hace el nombramiento pertenezcan o no a la misma organización administrativa, porque ello no cambia nada de lo esencial, que es el principio de vinculación o no vinculación de la autoridad que nombra a las apreciaciones del organismo calificador.

En cuanto al contexto normativo -añade-, es preciso señalar, en primer lugar, que el nombramiento «de conformidad con las Leyes del Estado» significa que la Generalidad carece de toda competencia normativa para disciplinar el supuesto de hecho del nombramiento y las características jurídicas de éste, y, en segundo lugar, que la consideración de la especialización en Derecho catalán como mérito preferente en concursos y oposiciones no se refiere a los Registradores de la Propiedad y en todo caso de ella no se derivarían competencias específicas de la Generalidad, más allá del «nombramiento» en sentido propio.

Finalmente, por lo que respecta a la invocación, realizada por la Abogada de la Generalidad, de la realidad social como criterio interpretativo, señala el Abogado del Estado que es decisivo tener en cuenta, como elemento hermeneútico, la multiplicación o generalización de ordenamientos autonómicos, frente a la singularidad autonómica que representaba en su momento el Estatuto de Nuria; por ello considera razonable desechar todo lo que signifique potenciar una comprensión particularista y maximalista de los preceptos estatutarios que pueden acabar comprometiendo la unicidad de los sistemas nacionales material y registral inmobiliario y mercantil.

Como consecuencia de todo lo anterior, el Abogado del Estado suplica a este Tribunal Constitucional declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida y que, por tanto, la resolución de la Dirección de los Registros y del Notariado de 13 de enero de 1983 respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía para Cataluña y en las Leyes.

8. Con fecha 5 de agosto de 1983, don Manuel María Vicens Matas presenta escrito por el que plantea conflicto de competencia respecto a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de mayo de 1983, por la que se anuncian Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario, incluyendo, entre otros, los de Tarrasa núm. 2, Puigcerdá y Reus I-A), comprendidos en el territorio de Cataluña. En dicho escrito, fundándose en los mismos argumentos expuestos con ocasión del conflicto núm. 311/1983, suplica se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, y se anule la resolución objeto de conflicto. Por otrosí solicita la acumulación del conflicto planteado al designado con el núm. 311/1983.

Por providencia de 12 de agosto de 1983, la Sección Primera del Pleno de este Tribunal Constitucional acuerda tener por planteado el conflicto, dar traslado del mismo al Gobierno para la evacuación del trámite de alegaciones y dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la misma, así como la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» del planteamiento del conflicto. Asimismo acuerda oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, alegue lo que estime oportuno respecto a la acumulación solicitada de este conflicto al de igual clase registrado bajo el núm. 311/1983. Dentro del plazo señalado, el Abogado del Estado presenta escrito por el que estima pertinente disponer la acumulación solicitada.

9. Con fecha 20 de octubre de 1983, el Pleno del Tribunal acuerda, mediante Auto, acceder a la acumulación, y conceder plazo para alegaciones al Abogado del Estado, plazo que, a petición del mismo, es prorrogado por providencia de 23 de noviembre de 1983.

10. El Abogado del Estado, en su escrito de 29 de noviembre de 1983, señala que una vez precisado, por Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1983, de 22 de julio, el alcance de la competencia de nombramiento asumida en el art. 24.1 del Estatuto de Cataluña en relación con los Notarios, el presente conflicto sólo puede explicarse por el hecho de que dicha Sentencia haya sido dictada cuando el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ya había acordado promover este conflicto. Por ello, tras reiterar literalmente los fundamentos jurídicos de su escrito anterior, aduce en apoyo de su tesis la doctrina sentada en la mencionada Sentencia, que considera plenamente aplicable, por cuanto la matización diferencial que pudiera encontrarse entre el régimen correspondiente a Notarios y Registradores de la Propiedad no afectaría al punto aquí controvertido: el alcance de la competencia autonómica del nombramiento.

En consecuencia, el Abogado del Estado concluye solicitando de este Tribunal Constitucional declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida, a excepción de la competencia de nombramiento en los términos que precisa la Sentencia 67/1983, de 22 de julio, y que, por tanto, la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 13 de mayo de 1983, respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía para Cataluña y en las Leyes.

11. Por providencia de 25 de abril de 1984 se señaló el día 3 de mayo siguiente para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En relación con el primer conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, considera el Abogado del Estado cuestión previa, para llevar a cabo un pronunciamiento sobre el mismo, precisar si la resolución que lo motiva, por la que se anuncia la provisión en concurso ordinario de diversos Registros de la Propiedad vacantes, constituye una resolución idónea para la traba del conflicto, o si, por el contrario, para plantear éste debiera haberse esperado a la resolución del concurso. No parece, sin embargo, esta objeción digna de tenerse en cuenta, y no sólo por el hecho de que el Gobierno de la Nación haya decidido contestar al requerimiento de incompetencia formulado por la Generalidad -lo que supone una aceptación de la idoneidad de la resolución en cuestión como fuente de un posible conflicto-, sino también porque la resolución impugnada introduce situaciones nuevas y produce efectos que pueden suponer una alteración del «orden de competencias» a que se refiere el art. 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No se trata, por lo tanto, de una actuación constitucionalmente irrelevante, sino de una auténtica declaración de voluntad de la Administración que sólo podrá llevarse a cabo por el órgano competente, cuya determinación constituye, precisamente, el objeto del presente conflicto.

2. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, es preciso señalar que, dentro del marco constitucional, las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña en cuanto al proceso de provisión de plazas de Registradores de la Propiedad son las contenidas en el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía, que dispone que «los Notarios y los Registradores de la Propiedad y Mercantiles serán nombrados por la Generalidad, de conformidad con las Leyes del Estado». Por ello, tal disposición debe servir de base para delimitar la competencia controvertida y, en este sentido, la cuestión se reduce a precisar cuál es la interpretación que en el mencionado precepto estatutario ha de atribuirse al término nombramiento.

3. Por lo que se refiere al nombramiento de los Notarios que deben ejercer sus funciones en plazas demarcadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia 67/1983, de 22 de julio, por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto 1126/1982, de 28 de mayo. La doctrina contenida en el fundamento jurídico 3 de dicha Sentencia, relativa a uno de los supuestos contemplados en el art. 24.1 del Estatuto catalán, ha de extenderse igualmente, y por las mismas razones, al nombramiento de Registradores de la Propiedad, dado que ambos supuestos aparecen regulados en los mismos términos.

En la mencionada Sentencia, después de señalar que por nombramiento puede entenderse, bien todo el proceso de selección, bien el acto final del mismo en el que se concede a una persona la condición funcionarial, o bien el acto de designación para la ocupación y desempeño de un concreto cargo o plaza, el Tribunal concluye que, por lo que se refiere a la interpretación del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por nombramiento debe entenderse la concreta designación para el ejercicio de la función en una plaza determinada.

Esta concepción del término nombramiento se ve confirmada por la legislación estatal sobre la materia, constituida esencialmente por la Ley y el Reglamento hipotecarios. De dicha legislación se desprende una clara diferenciación entre el procedimiento de provisión de vacantes producidas en los Registros de la Propiedad (art. 284 de la Ley y arts. 489 a 503 del Reglamento, incluidos bajo el epígrafe común de «Provisión de vacantes») y el nombramiento (art. 278 de la Ley y arts. 513 y 514 del Reglamento, incluidos bajo el epígrafe común «Del nombramiento y posesión»).

4. Frente a tal concepción no cabe alegar como argumento contrario el aducido por la Abogada de la Generalidad, según el cual la consideración de la especialización en Derecho catalán como «mérito preferente» traería consigo, como consecuencia implícita, la competencia de la Generalidad para apreciar la existencia de tal especialización, ya que, en el supuesto de que tal previsión fuera aplicable a la selección de Registradores -cuestión ésta sobre la que no procede se pronuncie este Tribunal-, la apreciación de los conocimientos de Derecho catalán podría llevarse a cabo por los correspondientes órganos encargados de evaluar los méritos de los concursantes.

Tampoco resulta convincente el argumento de que una concepción estricta del término nombramiento acarrearía consecuencias absurdas al atribuir el nombramiento a un órgano distinto del que realiza la convocatoria y selección. La técnica de compartir competencias sobre una misma materia no es en absoluto infrecuente en nuestro ordenamiento constitucional. Y si bien no es imposible que coincidan los órganos encargados de llevar a cabo el nombramiento y las fases anteriores al mismo, tampoco lo es que las competencias correspondientes a las diversas etapas del procedimiento de cobertura de vacantes sean atribuidas a órganos distintos.

5. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede estimar que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud del art. 24.1 de su Estatuto se circunscribe al nombramiento de Registradores de la Propiedad, entendiendo por tal la designación para un cargo o puesto concreto, sin que quepa extender dicha competencia a fases anteriores del procedimiento.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida en los presentes conflictos positivos de competencia 311 y 584/1983, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, relativa al anuncio de plazas vacantes de Registradores de la Propiedad para su provisión por concurso ordinario.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a siete de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro.