

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**3934** *Resolución de 16 de enero de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad accidental de Arona, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don Nicolás Castilla García, notario de Arona, contra la calificación del registrador de la Propiedad accidental de Arona, don Miguel Ángel González Garrós, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

#### Hechos

##### I

Mediante escritura autorizada el día 10 de agosto de 2022 por el notario de Arona, don Nicolás Castilla García, se otorgó la compraventa de la finca registral número 69.832 del Registro de la Propiedad de Arona y, en la que interesa a los efectos de este expediente que, una de las comparecientes en la escritura, residente en España, se identificaba mediante «Permiso de Conducción vigente en el Reino de España, en el que figura su número de Identificación Fiscal, según me acredita, número (...)».

##### II

Presentada el día 9 de septiembre de 2022 la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Arona, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificación desfavorable.

Documento de Referencia: Escritura de fecha 10 de agosto de autorizada por el Notario de Arona, Los Cristianos, Nicolás Castilla García, número 4915 protocolo, que motivó el Asiento número 401/0 del Diario 126. Número 51032009 de trámite telemático, aportada copia formato papel el nueve de septiembre de dos mil veintidós.

Presentante: A. G. G.

Por la presente notifico a Ud. la nota de calificación recaída en el documento arriba mencionado, al que se le han observado los defectos a que se harán referencia en los hechos y fundamentos de Derecho, a los efectos de la interposición del recurso gubernativo, si le conviniera.

Hechos:

Don Nicolás Castilla García, telemáticamente, presenta a las 12 horas 37 minutos una escritura otorgada el 10 de agosto de 2022, ante el Notario de Arona, Los Cristianos, don Nicolás Castilla García, número 4915 de protocolo, por la que doña M. D. F. O. vende a doña E. M. S. la Finca N.º 69832 de Arona, al Tomo 2169, Libro 1340, Folio 132, por el precio de doce mil setecientos cincuenta euros.

Fundamentos de Derecho:

Que, en la comparecencia del documento reseñado, se hace constar que la parte compradora, doña E. M. S., es titular del permiso de conducción del Reino de España.

Respecto de extranjeros residentes en territorio nacional, su nacionalidad e identidad se acreditará mediante pasaporte o permiso de residencia expedido por autoridad

española, que deberá contener fotografía y firma del otorgante. (Art.º 161 del Reglamento Notarial).

Artículo 161 del Reglamento Notarial: “Respecto de españoles la nacionalidad y su identidad se acreditarán por el pasaporte o el documento nacional de identidad y la vecindad por el lugar de otorgamiento, salvo que manifieste el interesado otra cosa. Respecto de extranjeros residentes en territorio nacional, su nacionalidad e identidad se acreditará mediante pasaporte o permiso de residencia expedido por autoridad española. Por último, respecto de extranjeros no residentes su nacionalidad e identidad se acreditará mediante pasaporte o mediante cualquier otro documento oficial expedido por autoridad competente de su país de origen que sirva a efectos de identificación, lo que se certificará en caso de duda por la autoridad consular correspondiente. En todo caso, el documento utilizado deberá contener fotografía y firma del otorgante”.

Se suspende por tanto la inscripción solicitada por defecto subsanable, sin que se haya tomado anotación de suspensión por defectos subsanables por no haberse solicitado expresamente.

El presente acto no es definitivo en vía administrativa.

La presente calificación negativa determina la prórroga del asiento de presentación por el plazo que señala el artículo 323.1.º de la Ley Hipotecaria.

Contra la presente nota (...)

Arona, Los Cristianos, a once de octubre de dos mil veintidós Este documento ha sido firmado digitalmente por el registrador: don Miguel Ángel González Garrós con firma electrónica reconocida.»

### III

Contra la anterior nota de calificación, don Nicolás Castilla García, notario de Arona, interpuso recurso el día 19 de octubre de 2022 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«I. Efectivamente el artículo 161 del Reglamento Notarial tiene el tenor que transcribe la nota de calificación.

Pero la nota de calificación obvia un precepto de mejor rango, cual es el artículo 23 de la Ley del Notariado, del que el artículo 161 del R.N. no es sino su desarrollo reglamentario.

El tenor de dicho precepto es el siguiente:

“Artículo 23. Los notarios darán fe en las escrituras públicas y en aquellas actas que por su índole especial lo requieran, de que conocen a las partes o de haberse asegurado de su identidad por los medios supletorios establecidos en las leyes y reglamentos.

Serán medios supletorios de identificación, en defecto del conocimiento personal del Notario, los siguientes:...

c) La referencia a carnets o documentos de identidad con retrato y firma expedidos por las autoridades públicas, cuyo objeto sea identificar a las personas...”

También obvia la nota de calificación el contenido del artículo 163 del Reglamento Notarial, que al desarrollar la normativa relativa a la identificación de los intervinientes hace referencia a los documentos de identidad, en plural, admitiendo así que puedan ser de diferentes tipos. Y lo mismo ocurre con el artículo 157 del mismo texto legal, o el 190. Y con mayor claridad, el artículo 187 del Reglamento, respetando el principio de jerarquía normativa dispone: “La identidad de las personas podrá constar al Notario directamente o acreditarse por cualquiera de los medios supletorios previstos en el artículo veintitrés de la Ley.

Cuando la identificación se haga con referencia a carnets o documentos de identidad con fotografía, pero sin firma, en los que conste la huella digital, el Notario exigirá que ésta se imponga en el instrumento...”.

II. Así pues, la cuestión se centra en dilucidar si el permiso de conducir entra en la categoría de los documentos que cita dicho apartado c) del artículo 23 de la Ley del Notariado.

Y en tal sentido, resulta esclarecedor el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.

En dicho Real Decreto se hace referencia al permiso de conducir como medio de identificar a la persona del conductor. Reconoce la función identificadora del permiso o licencia de conducción al exigir en el Anexo III, dentro de la documentación para obtener las distintas autorizaciones para conducir, “una fotografía reciente del rostro del solicitante de 32 por 36 mm, en color y con fondo claro y uniforme, tomada de frente con la cabeza totalmente descubierta, y sin gafas de colores oscuros o cualquier otra prenda que pueda impedir o dificultar la identificación de la persona”. En el Anexo I se exige también la firma del titular, que habrá de figurar en el permiso, con lo que quedan cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 23 c) de la Ley del Notariado para que un documento de identidad o carné sea medio legal de identificación: retrato, firma y expedido por la autoridad pública, cuyo objeto sea identificar a la persona.

Entiende esta parte que no es defendible una interpretación del Reglamento Notarial que lleve a aceptar una limitación de los medios de identificación previstos por la Ley Notariado, limitación que sería fruto, en su caso, de una extralimitación reglamentaria, máxime cuando es obvio que no se defrauda la finalidad perseguida por la ley.

El artículo 23 c) de la Ley del Notariado no prohíbe el uso del permiso de conducir como medio de identificación; hay diversos preceptos del Reglamento Notarial que hacen referencia a la pluralidad de documentos de identificación; el único argumento a favor de la nota calificación es el tenor del artículo 161 del Reglamento Notarial; y el propio tenor de dicho último precepto admite la posibilidad de otros documentos, si se hace una correcta interpretación gramatical del mismo, pues en su último inciso dispone que “En todo caso, el documento utilizado deberá contener fotografía y firma del otorgante”, con lo cual obviamente admite la posibilidad de otros documentos distintos de los enumerados, siempre que tengan fotografía y firma. La locución “en todo caso” resulta esclarecedora, pues no se limita a los supuestos citados en último lugar, es decir otorgantes extranjeros, sino que claramente hace referencia a todos los mencionados en ese precepto, es decir también para la identificación de españoles.

III. En una interpretación sistemática, y en coherencia con la argumentación de esta parte, existen otras normas que admiten la validez identificativa del permiso de conducción, como:

– El artículo 85.1 de la Ley Orgánica 51/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral general: “1. El derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo o por certificación censal específica y, en ambos casos, por la identificación del elector, que se realiza mediante documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular o, además, tratándose de extranjeros, con la tarjeta de residencia”.

– El artículo 38.1.6.º del Reglamento del Registro Mercantil, al referirse a extranjeros, que es nuestro caso, admite “cualquier otro documento legal de identificación”.

– El artículo 32.1. párrafo 3.º del R.D. 1829/1999 por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula prestación de los servicios postales: “El destinatario o la persona autorizada que se haga cargo del envío postal tendrá que identificar su personalidad, ante el empleado del operador postal que efectúe la entrega, mediante la exhibición de su documento nacional de identidad, pasaporte, permiso de conducción o tarjeta de residencia, salvo notorio conocimiento del mismo.”

– El artículo 64. del R.D. 304/2014, de 5 de mayo, que aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación

del terrorismo: "1. Se considerarán documentos fehacientes, a efectos de identificación formal, los siguientes:

a) Para las personas físicas de nacionalidad española, el Documento Nacional de Identidad.

Para las personas físicas de nacionalidad extranjera, la Tarjeta de Residencia, la Tarjeta de Identidad de Extranjero, el Pasaporte o, en el caso de ciudadanos de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, el documento, carta o tarjeta oficial de identidad personal expedido por las autoridades de origen. Será asimismo documento válido para la identificación de extranjeros el documento de identidad expedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para el personal de las representaciones diplomáticas y consulares de terceros países en España.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán aceptar otros documentos de identidad personal expedidos por una autoridad gubernamental siempre que gocen de las adecuadas garantías de autenticidad e incorporen fotografía del titular."

IV. Doctrinalmente esta postura es igualmente defendida por los autores que han profundizado en el estudio de la cuestión, como por ejemplo el notario don Joaquín Serrano Yuste, en su trabajo "Identificación del otorgante de un instrumento público por el permiso de conducción del RD818/2009, de 8 de mayo" publicado en el número 110 (enero-junio de 2020) de la Revista Jurídica del Notariado, o el notario don Joaquín Zejalbo Martín, q.e.p.d., en diversos trabajos publicados la página web [notariosyregistradores.com](http://notariosyregistradores.com). Es por ello que el permiso de conducir es un medio de identificación generalmente aceptado en la práctica notarial.

V. Por último, la jurisprudencia del Tribunal Supremo admite el valor identificativo del permiso de conducción. Podemos citar la STS de 22 de febrero de 2001 cuando dice: "el que, en ocasiones, y siempre de un modo esporádico y subsidiario, puede servir el permiso de conducción de instrumento de identificación de la persona en cuyo favor se otorgan, no empaña ni disminuye el destino y razón fundamental a cuya creación obedece"; o la STS 530/2009 de 13 de mayo que se expresa en los siguientes términos: "Y, en cualquier caso, como ha señalado la jurisprudencia de esta Sala, la falsificación de documentos que permitan identificar a las personas o el ejercicio de derechos, como el de conducir vehículos a motor, siempre ha de considerarse que afectan a los intereses del Estado... no olvidemos que en el carnet de conducir constan datos como nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, fotografía y número DNI, que permiten tal identificación".»

#### IV

Mediante escrito, de fecha 2 de noviembre de 2022, el registrador de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 17 bis y 23 de la Ley del Notariado; 156 y 161 del Reglamento Notarial, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de junio de 1990, 4 de septiembre y 23 de diciembre de 1998, 30 de marzo de 1999, 17 de noviembre de 2000, 21 de noviembre y 13 de diciembre de 2001, 7 de octubre de 2002, 2 de octubre de 2003, 26 de marzo de 2004, 6 de junio de 2006, 5 de junio de 2007, 18 de octubre de 2010, 17 de agosto de 2011, 11 de abril de 2012, 3 de julio de 2013, 24 de enero, 28 de julio y 9 de diciembre de 2014 y 21 de marzo y 29 de junio de 2016, entre otras.

1. Debe decidirse en este expediente si es o no inscribible una escritura de compraventa en la que concurren las circunstancias siguientes: en la escritura, de fecha 10 de agosto de 2022, una de las comparecientes en la escritura, residente en

España, se identifica mediante «Permiso de Conducción vigente en el Reino de España, en el que figura su número de Identificación Fiscal, según me acredita, número (...)».

El registrador señala como defecto que el compareciente se ha identificado con un permiso de conducción y, en cuanto a los extranjeros residentes en territorio nacional, su nacionalidad e identidad se acreditará mediante pasaporte o permiso de residencia expedido por autoridad española, que deberá contener fotografía y firma del otorgante.

El notario recurrente alega lo siguiente: que la Ley del Notariado contempla como medios supletorios de identificación los carnets o documentos de identidad con retrato y firma expedidos por las autoridades públicas, cuyo objeto sea identificar a las personas; que, con el permiso de conducir, no se defrauda la finalidad perseguida por la Ley; que existen otras normas que admiten la validez identificativa del permiso de conducción: en el ámbito electoral, cualquier otro documento legal de identificación en el Reglamento de Registro Mercantil y en la normativa sobre servicios postales y en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo; que, conforme la normativa de servicios postales, se admite que, excepcionalmente, los sujetos obligados podrán aceptar otros documentos de identidad personal expedidos por una autoridad gubernamental siempre que gocen de las adecuadas garantías de autenticidad e incorporen fotografía del titular; que en el carnet de conducir constan datos que permiten tal identificación.

2. El artículo 23 de la Ley del Notariado establece lo siguiente: «Los notarios darán fe en las escrituras públicas y en aquellas actas que por su índole especial lo requieran, de que conocen a las partes o de haberse asegurado de su identidad por los medios supletorios establecidos en las leyes y reglamentos. Serán medios supletorios de identificación, en defecto del conocimiento personal del Notario, los siguientes: (...) c) La referencia a carnets o documentos de identidad con retrato y firma expedidos por las autoridades públicas, cuyo objeto sea identificar a las personas (...)». El texto legal se completa en la descripción de los medios supletorios de identificación con el Reglamento Notarial de 2007, que contiene un artículo específico para esta materia -161-. Estos medios supletorios de identificación que, según el artículo 23 de la Ley del Notariado, puede utilizar el notario para asegurarse de la identidad de los otorgantes están regulados en el párrafo segundo del precepto; se trata de un «numerus clausus» o lista cerrada, de manera que cualquier otro medio que utilice el notario a efectos de identificación solo puede quedar como medio a los efectos de conformación de su conocimiento, pero no de la identificación legalmente establecida.

El artículo 161 del Reglamento Notarial regula específicamente los medios de identificación en ese ámbito notarial: «Respecto de españoles la nacionalidad y su identidad se acreditarán por el pasaporte o el documento nacional de identidad. Respecto de los extranjeros residentes en territorio nacional, su nacionalidad e identidad se acreditará mediante pasaporte o permiso de residencia expedido por autoridad española». Del texto se aprecia claramente que no se recogen otros documentos identificadores y su redacción contempla el «numerus clausus» citado que no admite la extensión a otros documentos.

3. Como ha puesto de relieve este Centro Directivo reiteradamente, en nuestra legislación la identificación de los comparecientes en los instrumentos públicos se encomienda al notario, que habrá de realizarla por los medios establecidos en las leyes y reglamentos (artículo 23 de la Ley del Notariado). Por el valor que la ley atribuye al instrumento público, es presupuesto básico para la eficacia de éste la fijación con absoluta certeza de la identidad de los sujetos que intervienen, de modo que la autoría de las declaraciones contenidas en el instrumento quede establecida de forma auténtica, mediante la individualización de los otorgantes. Por ello, el artículo 23 de la Ley del Notariado, como requisito esencial de validez del instrumento público, impone al notario autorizante la obligación de dar fe de que conoce a las partes o de haberse asegurado de su identidad por los medios supletorios establecidos en las leyes y reglamentos.

Al «dar fe de conocimiento» o «dar fe de la identidad» de los otorgantes (cfr., respectivamente, artículos 23 y 17 bis de la Ley del Notariado), el Notario no realiza

propriadamente una afirmación absoluta de un hecho sino que emite un juicio de identidad, consistente en la individualización del otorgante bien por conocerlo (es decir, por llegar a tener la convicción racional de que es la persona que dice ser y por tal es tenido en la vida ordinaria, de suerte que se trata de un juicio de notoriedad sobre su identidad), o bien por la identificación mediante documentos u otros medios supletorios legalmente establecidos («comparatio personarum»; así resulta especialmente en algunos supuestos en que el notario se asegure de la identidad de las partes mediante la verificación subjetiva que comporta un juicio de comparación de la persona del compareciente con los datos, fotografía y firma que figuran en el documento que sirve para su identificación -cfr. apartados «c» y «d» del artículo 23 de la Ley del Notariado).

En todo caso, la denominada fe de conocimiento o fe de identidad de los otorgantes que compete al notario, aunque se trata de un juicio formulado por él, es un juicio que, por su trascendencia, es tratado por la ley como si fuera un hecho. Así resulta no sólo de los artículos 1218 del Código Civil y 1 de la Ley del Notariado, sino también del artículo 17 bis, apartado b), de esta última, introducido mediante la Ley 24/2001, según el cual, «los documentos públicos autorizados por Notario en soporte electrónico, al igual que los autorizados sobre papel, gozan de fe pública y su contenido se presume veraz e íntegro de acuerdo con lo dispuesto en esta u otras leyes».

El juicio sobre la identidad del otorgante que corresponde, exclusivamente y bajo su responsabilidad, al notario queda amparado por una presunción legal sólo susceptible de impugnación en vía judicial. Por ello, el registrador no puede revisar en su calificación ese juicio que compete al notario.

4. Ahora bien, ese juicio de identidad no es un juicio «en vacío» sino un juicio vinculado al acto o negocio jurídico que se está documentando, eso es, no se trata de identificar en abstracto al compareciente, sino que implica el reconocimiento de que la persona identificada es la misma persona que aparece como titular en el documento del que deriva su legitimación para disponer, esto es que el notario no alberga duda alguna de que la persona que comparece ante él es la misma persona que figura en el título previo. De no ser así, el notario no estaría en condiciones de dotar al instrumento que autoriza de las garantías precisas que justifican el valor que el ordenamiento le atribuye.

Ciertamente, como alega el recurrente, en otros ámbitos del Derecho, se admite expresamente la identificación mediante el permiso de conducción.

Debe tenerse en cuenta que el permiso de conducción -según el formato vigente adaptado al Derecho comunitario- es un documento con fotografía y firma expedido por la Autoridad Pública que identifica a la persona del conductor y que nuestro ordenamiento, como alega el recurrente, lo admite expresamente en cuatro supuestos: en el ámbito electoral, en la mención a cualquier otro documento legal de identificación en el Reglamento de Registro Mercantil, en los servicios postales, y en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Especialmente, conforme la normativa de servicios postales, se admite que, excepcionalmente, los sujetos obligados podrán aceptar otros documentos de identidad personal expedidos por una autoridad gubernamental siempre que gocen de las adecuadas garantías de autenticidad e incorporen fotografía del titular. Por tanto, como medio de identificación, habiendo reconocido la jurisprudencia y doctrina dicha función identificatoria, aunque sea de forma subsidiaria, encaja el permiso de conducción en la hipótesis del artículo 23 de la Ley del Notariado, ya que es un medio supletorio de identificación como constató la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 6 de junio de 2006, sin rechazar su utilización. En Resolución anterior, de 26 de octubre de 2000, la Dirección General admite que el juez compareciente, en caso de falta de conocimiento por el notario, puede ser identificado no solo por su documento nacional de identidad sino también por «cualquier otro documento oficial, de los establecidos para identificar a la persona».

En definitiva, los documentos de identificación tienen que ser oficiales, originales y de ese fin identificatorio, fundamentalmente el documento nacional de identidad y los

pasaportes, pero caben como supletorios aquellos que cumplan los mismos requisitos, como en el supuesto presente el permiso de conducción, que contiene fotografía incorporada y firma.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso interpuesto y revocar la calificación.

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, 16 de enero de 2023.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.