

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

13150 *Resolución de 20 de julio de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Tomelloso, por la que se suspende la inscripción de una adjudicación en procedimiento de apremio de parte de una finca registral.*

En el recurso interpuesto por doña Inmaculada Jiménez Serrano, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Tomelloso, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Tomelloso, doña Carmen Maluenda Albert, por la que suspende la inscripción de una adjudicación en procedimiento de apremio de parte de una finca registral.

Hechos

I

Se expidió, el día 15 de septiembre de 2021, certificación de la secretaria del Ayuntamiento de Tomelloso, doña C. R. R., de la Resolución, de fecha 3 de diciembre de 2018, de la adjudicación a dicho Ayuntamiento de 250 metros cuadrados de la finca registral número 42.158 del Registro de la Propiedad de Tomelloso, titularidad registral de don S. y doña I. B. S., en pago de los débitos a la Hacienda Local.

II

Presentada dicha certificación en el Registro de la Propiedad de Tomelloso, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Visto por doña Carmen Maluenda Albert, Registradora de la Propiedad de Tomelloso, Provincia de Ciudad Real, el procedimiento registral identificado con el número de entrada 2219, iniciado como consecuencia de la presentación en el mismo Registro del documento que se dirá en virtud de solicitud de inscripción.

En el ejercicio de calificación registral sobre la legalidad del documento presentado resultan los siguientes:

Hechos:

I. El documento objeto de la presente calificación otorgado el 15 de octubre de 2021, por el Ayuntamiento de Tomelloso, fue presentado el día 16 de marzo de 2022 generando el asiento 229 del Diario 83.

II. En dicho documento se han observado las siguientes circunstancias que han sido objeto de calificación desfavorable:

– Se aporta certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de Tomelloso de 15 de septiembre de 2021, doña C. R. R. de la Resolución de 3 de diciembre de 2018 de la adjudicación al Ayuntamiento de 250 m² de la finca registral 42.158, titularidad registral de don S. y doña I. B. S., en pago de los débitos a la Hacienda Local a efectos de la oportuna inscripción.

– Se acompañan otros documentos a los que se hace referencia en los Fundamentos de Derecho.

Defectos subsanables; no se ha solicitado anotación preventiva de suspensión.

A los anteriores hechos le son de aplicación los siguientes:

Fundamentos de Derecho:

I. Los documentos de todas clases, susceptibles de inscripción, se hallan sujetos a la calificación por el Registrador, quien, bajo su responsabilidad, ha de resolver acerca de la legalidad de sus formas extrínsecas, la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos contenidos en las mismas, de conformidad de lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley Hipotecaria y 98 a 100 del Reglamento para su ejecución.

II. En relación a las circunstancias reseñadas en el Hecho II anterior:

El artículo 101 RGR en su apartado 1 dice que el órgano de recaudación competente acordará la enajenación mediante subasta de los bienes embargados que estime bastantes para cubrir suficientemente el débito perseguido y las costas del procedimiento y se evitará, en lo posible, la venta de los de valor notoriamente superior al de los débitos...

De modo que el órgano de recaudación deberá decidir la conveniencia de enajenar los bienes embargados, mediante el acuerdo de enajenación, en el que se ordenará la enajenación de bienes suficientes para cubrir no sólo las deudas sino también las costas del procedimiento pero, para causar el menor perjuicio al deudor, deberá evitar enajenar bienes cuya valoración sea notoriamente superior a la de la cantidad antes indicada, siendo que además la Hacienda Local extinguiría la deuda y devolverá una elevada cantidad al obligado como sobrante al quedarse con la totalidad de la finca; por lo que deberá buscarse otros bienes embargados cuya valoración se acerque más a la cantidad que hay que cubrir. Se trata solamente de un orden de prelación para causar, siempre que sea posible, el menor perjuicio al obligado, pero sin que se impida de modo absoluto la enajenación de determinados bienes.

Artículo 109-1. Cuando en el procedimiento de enajenación regulado en la anterior subsección no se hubieran adjudicado alguno de los bienes embargados, el órgano de recaudación competente podrá proponer de forma motivada al órgano competente su adjudicación a la Hacienda pública en pago de las deudas no cubiertas.

En este caso, la Mesa de subasta ha optado por acordar la enajenación no de la finca embargada, que es la totalidad de la registral 42.158 de Tomelloso, única a la que se refieren la diligencia de embargo (artículo 83 RGR), el mandamiento de embargo y la finca de la que se ha expedido certificación para su ejecución en vía de apremio y que ha provocado las anotaciones de embargo en el Registro de la Propiedad, hoy caducadas; sino sobre parte determinada de la finca embargada, elegida dicha parte unilateralmente por la Administración y que será «objeto de segregación», sin perjuicio de la notificación del acuerdo de enajenación a los titulares registrales.

De los documentos aportados consta decreto de la Alcaldía para iniciar expediente de oficio de parcelación urbana en dos lotes de la finca embargada, resultando del mismo una finca resultantes de la segregación de 250 m² y el resto de 406 m², atendiendo a lo dispuesto en los artículos 89,90, 91 y 165 del Texto Refundido 1/2010, de 18 de mayo, de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha y artículo 17 del Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

El alcance del Decreto de 14 de octubre de 2021 antes indicado, si se atiende a los artículos aplicados, es de la concesión de la licencia de segregación, no de la segregación en sí de la finca matriz embargada.

Se plantea por ello si es posible la parcelación por la Hacienda Local de una finca que ya es resultado de una reparcelación y que, por subrogación real se adjudicó a determinados propietarios aportantes, hoy titulares registrales, todo ello con la finalidad de que la subasta afecte a una parte de la finca embargada cuyo valor cubra el importe debido y las costas del procedimiento en aplicación del artículo 101 RGR (del que ya

hemos visto que no impide la enajenación de una finca de mayor valor, sino que fija un orden de prelación entre los todos los bienes embargados si fueren varios).

La segregación es un acto de modificación de finca registral, de riguroso dominio, a realizar por todos los titulares registrales, y que deberá constar en escritura pública. (Artículo 50 del Reglamento Hipotecario); si bien, considerando el principio general de documento auténtico del artículo 3 Ley Hipotecaria para el acceso al Registro de la Propiedad, puede también practicarse por documento administrativo, siempre que se contemple dentro del procedimiento correspondiente; así la certificación administrativa del artículo 206.5 LH sobre modificación hipotecaria de bienes de las Administraciones Públicas; la expropiación y segregación de la finca expropiada, o la parcelación en los procedimientos urbanísticos.

Atendiendo a ello, la segregación de la finca subastada y adjudicada al Ayuntamiento por haber quedado desierta la subasta, no queda formalizada en los documentos aportados por cuanto la actuación de la Entidad Local no queda incluida en ninguno de los supuestos en los que la legislación admite la parcelación unilateral por el Ayuntamiento de fincas de otros titulares registrales: ni se trata de una expropiación de parte de finca (artículos 143,126 y siguientes de la LOTAU); no es reparcelación forzosa del artículo 95-3 del mismo Texto Refundido; ni se trata de una reparcelación, ni complemento a la reparcelación ya realizada del Polígono 12 de Tomelloso.

En todo caso, todo acto de segregación de finca registral deberá aportar las coordenadas de finca segregada y resto y sus respectivas descripciones, conforme al artículo 202 y 9 de la Ley Hipotecaria. A estos efectos de ha obtenido certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral resultando que lo catastrado es aún la finca matriz, no constando la representación gráfica alternativa y su correspondiente validación de lo segregado y resto.

En cuanto a la Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de Tomelloso, doña C. R. R. el 15 de septiembre de 2021 de la resolución del Alcalde de 3 de diciembre de 2018, no consta la firmeza del acto en vía administrativa, es decir, que para la inscripción en el Registro de la Propiedad de toda resolución administrativa, debe acreditarse que dicha resolución efectivamente ha supuesto la conclusión del procedimiento o expediente administrativo, aunque sea susceptible de revisión judicial, ya ante los tribunales de lo contencioso o ante los ordinarios (artículo 112.1, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), ya que con la innegable posibilidad de anotación preventiva de la demanda del recurso contencioso-administrativo quedan garantizados los derechos de los titulares registrales. Así entre otras las Resoluciones de 14 octubre 1996, 29 enero 2009, 12 de febrero de 2014, 24 de marzo de 2015, 8 de febrero de 2016, 31 octubre de 2019, 17 de septiembre de 2020, 3 de febrero y 23 de julio de 2021 de la DGSJFP.

Se suspende la inscripción de la adjudicación de la parcela de 250 m2, por falta de segregación en escritura pública otorgada por todos los titulares registrales, conforme a la licencia que se acompaña, cumpliendo los requisitos hipotecarios para su inscripción en cuanto a representación gráfica alternativa de los artículos 9 y 202 de la Ley Hipotecaria; así como por no constar en la certificación aportada la firmeza en vía administrativa de la adjudicación de la finca al Ayuntamiento de Tomelloso.

En su virtud:

Acuerdo:

Suspender la inscripción del documento presentado, por la concurrencia de los defectos anteriormente advertidos.

Queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación en los términos expresados en los artículos 322 y 323 de la Ley Hipotecaria.

Las calificaciones negativas del Registrador podrán...

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Carmen Maluenda Albert registrador/a del Registro Propiedad de Tomelloso a día seis de abril del dos mil veintidós.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña Inmaculada Jiménez Serrano, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Tomelloso, interpuso recurso el día 16 de mayo de 2022 mediante escrito con las siguientes alegaciones:

«Primera. Por sendos mandamientos de fecha 27 de diciembre de 2012, fueron embargados respectivamente el 50 % del pleno dominio de la finca registral n.º 42.158 del Registro de la Propiedad de Tomelloso, a cada uno de los deudores por cuotas de Urbanización de la Unidad de Actuación 12 del PGOU, D. S. B. S. con DNI n. (...) y D.ª I. B. S. con DNI n. (...), titulares en régimen de proindiviso de la finca embargada en la suma inicial acumulada de 31.721,10 euros, incluido recargos y estimación de costas (sin liquidación de intereses). Ambos embargos fueron prorrogados por mandamientos de fecha 15 de abril de 2016.

Segunda. Tras un proceso tenso con discrepancias y obstinada rebeldía de colaboración de los afectados, que fueron rehusando todas las notificaciones de los preceptivos trámites administrativos que constan en el expediente, notificados con celo de no incurrir en indefensión (Providencia de apremio, requerimiento previo de pago y designación de bienes a embargar, Providencia de subasta, valoración de la finca a enajenar, solicitud de los títulos de propiedad y notificación de la parte de finca a segregar). Derivando incluso en la necesidad de solicitar la presencia de la Policía Local como medida preventiva de seguridad en el Acto de Subasta celebrada el 28 de septiembre de 2018 (...) Tras dos subastas desiertas por falta de licitadores para cubrir la deuda de 22.641,27 euros (Deducido del importe inicial la compensación parcial de oficio en la cantidad de 12.632,07 euros (incluidos intereses) acordada por Resolución de Alcaldía de fecha 11 de mayo de 2015 (...); se inició un plazo de venta por gestión directa durante dos meses que concluyó sin adjudicación. Finalmente, el procedimiento terminó con la adjudicación del bien no enajenado al Ayuntamiento por Resolución de Alcaldía de fecha 3 de diciembre de 2018 notificado y rehusado por los interesados el día 05-12-2018, por lo que la resolución es firme y definitiva al no haber sido recurrida en plazo y no tener constancia de ningún proceso contencioso en curso (...)

Tercera. Que todos los actos de ejecución del procedimiento de enajenación, se han tramitado sin oposición jurídica formalizada por los interesados, habiéndose claramente definido en los procesos de licitación, la adjudicación determinada de una parcela de 250 m² a segregar de la finca matriz. Todo ello, con el propósito de actuar conforme a los principios de proporcionalidad y no ocasionar perjuicios innecesarios a los interesados, a pesar de su persistente oposición y falta de colaboración con la Administración (...).

Fundamentos de Derecho:

Primero. Que las cuotas de urbanización son deudas de derecho público de naturaleza no tributaria, con afección de garantía real y preferente de los terrenos incluidos en el sector de gestión o actuación urbanística, afectados al cumplimiento de las caigas de urbanización y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente, que por disposición de la LOTAUCLM, producen la subrogación del nuevo adquirente si la finca se transmite. Por su parte, la Administración para asegurar el cobro podrá adoptar medidas cautelares o preventivas, que podrán consistir en el embargo preventivo de bienes y derechos (artículo 81.3 b) de la LGT)

Segundo. El Tribunal Económico-Administrativo Central en su Resolución de 24 de febrero de 2000 (JT/2000/945), refiriéndose a la enajenación de bienes embargados para cubrir la deuda pendiente, reconoce la procedencia de adecuar el procedimiento seguido

por la Administración, que valiéndose de los medios que considere más ágiles y efectivos en los procedimientos de enajenación, estos se puedan realizar en las mejores condiciones económicas para los propietarios deudores y queden en mejor situación que enajenando toda la finca embargada. (Procedencia de situación más favorable al interesado que la que derivaría de la enajenación de la totalidad de la finca embargada, cumpliendo los principios de proporcionalidad y suficiencia recaudatoria).

En este sentido, el artículo 26 párrafo segundo del Reglamento Hipotecario dice: "Cuando por haber quedado desierta la subasta se adjudicase la finca al Estado, Provincia, Municipio o Entidad a la que se hubiere concedido la facultad de utilización del procedimiento administrativo de apremio, será título bastante la certificación expedida por el Tesorero de Hacienda, Presidente de la Diputación, Alcalde o funcionario a quien corresponde según los casos, y en la que se hará constar: la providencia íntegra de adjudicación, el nombre y apellidos del deudor y la naturaleza, situación, linderos, cabida y gravámenes que pesaren sobre la finca adjudicada".

Tercero. El artículo 2.2 de la TRLRHL determina que, "para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público debe percibir la Hacienda de las Entidades Locales, dicha Hacienda ostentara las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes". Finalizando dicho fundamento jurídico en los siguientes términos: "En definitiva, que no se puede privar a las entidades locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y practicar en ellos las diligencias precisas para la recaudación de sus créditos tributarios (cuando como en este caso los sujetos obligados se posicionan en rebeldía), después de haberse observado las garantías, requerimientos de pago y notificaciones legalmente establecidas. Lo contrario será limitar la capacidad de financiación de las entidades locales y beneficiar al sujeto infractor o en rebeldía".

Cuarto. Que para el caso de calificación de los documentos administrativos, el artículo 99 del RH, indica que: "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 trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan en el Registro".

En este sentido, la Sra. Registradora en su nota de calificación desfavorable, al considerar que la resolución administrativa no es congruente con el procedimiento seguido, entendemos que realiza una interpretación incorrecta, dicho sea con el máximo respeto y en términos de defensa jurídica. Pues la calificación, tal y como se deduce del artículo 18 de la LH, nunca puede alcanzar la legalidad intrínseca de la resolución, puesto que ello supondría asumir facultades revisoras del procedimiento seguido, que exceden del ámbito de la función registral (Resolución de la DGRN de 25 de abril de 2018).

En consecuencia, la calificación de la "congruencia de la resolución con la clase de expediente tramitado" implica examinar si en el marco del procedimiento elegido por la Administración Pública, el documento es coherente con el mismo, (es decir, si se ha adoptado una resolución propia del procedimiento de que se trate, y no una distinta) y si se han respetado los trámites esenciales del procedimiento, y en particular la audiencia del titular registral.

Y resulta evidente, que en este caso, se cumplen todos estos requisitos, ya que el acto de adjudicación se ha dictado en el seno de un procedimiento de recaudación, siguiendo el procedimiento de apremio, y en particular, los trámites de adjudicación seguidos son coherentes con el procedimiento tramitado. Asimismo, la adjudicación se ha acordado después de haber agotado los procedimientos de subasta y de enajenación directa. Habiendo cumplido los trámites esenciales de todo procedimiento de recaudación en período ejecutivo que constan en el expediente administrativo (providencia de apremio, diligencia de embargo, anuncios de subasta, etc.), y notificados todos ellos a los titulares registrales, que podrían haber hecho uso de los derechos que

la Ley confiere a su favor, en todo el procedimiento de apremio. No siendo admisible por antijurídico, dejar de actuar ante una situación de vacío legal y paralizar la actividad administrativa y en este caso, corregir una conducta antisocial en defensa de los intereses colectivos. Por consiguiente se ha actuado de conformidad con la autotutela administrativa, con fundamento en la necesidad de una eficaz gestión de los servicios públicos confiados a la Administración, en este caso el recaudatorio, que tiene su respaldo constitucional en el artículo. 103.1 de la Constitución (STCo 22/1984 de 17 de febrero).

Quinto. Resulta preciso indicar que la actuación seguida en todo momento para la adjudicación del bien enajenado, ha sido coherente y conforme, en cuanto a la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de la que legalmente están investidos los actos administrativos (artículos 37 y 38 LPACAP), así como congruente con los principios de proporcionalidad, buena fe y confianza legítima que debe presidir el actuar de la Administración Pública. Por ello, en el presente supuesto, la Sra. Registradora viene a valorar si el procedimiento elegido y consecuente segregación, es o no, el que debería haberse utilizado, y tal posibilidad constituye a nuestro entender un exceso, so capa de convertirle en funciones de competencia judicial, dado que el funcionario calificador no es el autor del acto ni es titular de derecho subjetivo o interés legítimo alguno.

Y ello porque el hecho clave, es que en la licencia de segregación otorgada de oficio por la negativa y obstrucción colaborativa de los interesados al no aportar los títulos, se produce conforme a la autotutela de la Administración que permite la acción directa o de oficio, con pleno conocimiento de la situación por los titulares registrales que en ningún momento han sufrido indefensión. Todo ello, de conformidad con el principio legal de autotutela declarativa y ejecutiva, en cuya virtud es la propia Administración la competente para revisar la propia legalidad de sus actos administrativos, a instancia de los propios interesados, mediante el uso de los procedentes recursos administrativos, y posteriormente a través del recurso contencioso-administrativo ante los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (Título V de la LPACAP).

Sexto. En cuanto a la necesidad de la firmeza de la resolución administrativa, que en este caso lo es, ni la Ley General Tributaria ni el Reglamento General de Recaudación prevén la posibilidad de impugnación de la adjudicación de los bienes en los procedimientos de ejecución forzosa. Por tanto y como viene afirmando la DGSJFP, frente a la regla general de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular, o en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo, debe reconocerse que cabe la modificación de las situaciones jurídico reales por resolución de la Administración. "Para que ello sea posible, debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, sea competente la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (que por razón del principio de concordancia, han de tener reflejo tabular), y además que en el expediente se haya cumplido con las garantías legales, las cuales deben ser calificada por el registrador en la medida que resulta del art. 99 del Reglamento Hipotecario y en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral". (Resolución DGSLFP de 12 de febrero de 2014. RJ 3017/2014).

Por todo ello, en consecuencia de lo manifestado,

Solicito: Que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se tenga por interpuesto a sus efectos recurso potestativo contra la Resolución de la Sra. Registradora de la Propiedad de Tomelloso de fecha 6 de abril de 2022 registrado de entrada el día 21 de abril de 2022, y llevando el asunto por sus trámites, se resuelva a favor de inscripción registral de la finca adjudica al Ayuntamiento de Tomelloso, de 250 m², segregada de la finca registral n.º 42.158 en pago de débitos a la Hacienda Local, ordenada por Resolución de Alcaldía de fecha 3 de diciembre de 2018, que fue presentado el día 16 de marzo de 2022, generando el asiento 229 del Diario 83.

Otrosí digo: Que damos por ratificado la firmeza del acto administrativo, haciendo constar que no obra sobre el mismo ningún proceso administrativo ni judicial en trámite.

Y asimismo venimos a solicitar anotación preventiva de suspensión, a los efectos de subsanación del defecto requerido en la nota de calificación negativa de fecha 6 de abril de 2022.»

IV

La registradora de la Propiedad formó expediente y lo elevó, con su informe, a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10, 18, 20, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria; 50 y 99 del Reglamento Hipotecario; 34, 38, 39, 98 y 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; 163 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; 70 y siguientes del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de junio de 1990, 15 de enero de 2013, 2 de octubre de 2014, 3 de mayo de 2016 y 7 de septiembre de 2017, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 21 de febrero de 2020.

1. Se plantea en el presente expediente la inscripción de una certificación municipal que reproduce el acuerdo de adjudicación al propio Ayuntamiento de una parcela de 250 metros cuadrados a segregar de una finca registral, titularidad de dos copropietarios que aparecen como apremiados en el procedimiento administrativo de recaudación en el que se acuerda la adjudicación.

Dicho procedimiento motivó las anotaciones de embargo letra A en expediente número 2/2012 contra uno de los condóminos, y letra B en expediente número 3/2012 contra el otro, por débitos derivados de cuotas de urbanización de la Unidad de Actuación 12 del Plan General de Ordenación Urbana de Tomelloso, estando ambas anotaciones caducadas en la actualidad.

La Mesa de Subasta acuerda la enajenación, no de la finca embargada, que es la totalidad de la registral 42.158 de Tomelloso, única a la que se refieren la diligencia de embargo, el mandamiento de embargo y la finca de la que se ha expedido certificación para su ejecución en vía de apremio y que ha provocado las anotaciones de embargo en el Registro de la Propiedad, hoy caducadas; sino sobre parte determinada de la finca embargada, y que será «objeto de segregación», sin perjuicio de la notificación del acuerdo de enajenación a los titulares registrales.

Entre los documentos, aportados consta decreto de la Alcaldía que resuelve expediente de oficio de parcelación urbana en dos lotes de la finca embargada, resultando del mismo una finca resultante de la segregación de 250 metros cuadrados y el resto de 406 metros cuadrados, con sus respectivas descripciones.

La registradora suspende la inscripción de la adjudicación de la parcela de 250 metros cuadrados: a) por falta de segregación en escritura pública otorgada por todos los titulares registrales, conforme a la licencia que se acompaña, cumpliendo los requisitos hipotecarios para su inscripción en cuanto a representación gráfica alternativa de los artículos 9 y 202 de la Ley Hipotecaria, y b) así como por no constar en la certificación aportada la firmeza en vía administrativa de la adjudicación de la finca al Ayuntamiento de Tomelloso, si bien este último defecto se considera subsanado como expone la registradora en su informe.

La parte recurrente alega que la actuación seguida en todo momento para la adjudicación del bien enajenado ha sido coherente y conforme, en cuanto a la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de la que legalmente están investidos los actos administrativos (artículos 37 y 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), así como congruente con los principios de proporcionalidad, buena fe y confianza legítima que debe presidir el actuar de la Administración Pública. Por ello, a su juicio, la registradora viene a valorar si el procedimiento elegido y consecuente segregación, es o no, el que debería haberse utilizado, y tal posibilidad constituye a su entender un exceso, so capa de convertirle en funciones de competencia judicial, dado que el funcionario calificador no es el autor del acto ni es titular de derecho subjetivo o interés legítimo alguno. Y ello porque la licencia de segregación otorgada de oficio por la negativa y obstrucción colaborativa de los interesados al no aportar los títulos se produce conforme a la autotutela de la Administración que permite la acción directa o de oficio, con pleno conocimiento de la situación por los titulares registrales que en ningún momento han sufrido indefensión. Todo ello, de conformidad con el principio legal de autotutela declarativa y ejecutiva, en cuya virtud es la propia Administración la competente para revisar la propia legalidad de sus actos administrativos, a instancia de los propios interesados, mediante el uso de los procedentes recursos administrativos, y posteriormente a través del recurso contencioso-administrativo ante los jueces y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. Respecto a las alegaciones de la parte recurrente relativas a la competencia del registrador, debe recordarse que el fundamento de la calificación registral de documentos administrativos procede de que, dados los efectos añadidos que el asiento registral produce para el acto administrativo (presunción de legitimación, fe pública registral, prioridad, cierre registral, usucapión, etc.), es necesario que se sujete a los requisitos previstos por la legislación hipotecaria para que se produzcan esos efectos.

Además, a través de los asientos registrales los documentos administrativos adquieren efectos «erga omnes», que por sí mismos no pueden tener sin publicidad registral.

Por ello, no es suficiente la presunción de legalidad de los actos administrativos que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en su artículo 39, pero que es sólo a los efectos de las partes del procedimiento administrativo y no respecto a terceros, pues, además, la calificación registral se entiende limitada a los efectos de extender, suspender o denegar la inscripción, y está relacionada con los efectos registrales que ha de producir el acto a través del asiento registral.

Tampoco es suficiente para excluir la calificación registral de los documentos administrativos la ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 38 y la ejecutoriedad a que se refiere el artículo 98.1.c), ambos de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues este último prevé la ejecutoriedad salvo los casos «en que una disposición establezca lo contrario», que en este caso sería la legislación hipotecaria, respecto a los requisitos para acceder al Registro.

Los actos administrativos se dictan «sin perjuicio de tercero», y en cambio, los asientos registrales producen «efectos contra terceros». La ejecutividad ampara el contenido natural del acto administrativo (aquel cuya existencia es necesaria para individualizar el acto mismo y el contenido implícito al que se refiere necesariamente por la ley un determinado acto), y el acceso al Registro de la Propiedad no forma parte de ese contenido.

Las citadas presunciones de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos, lo único que significan a efectos registrales es la especial regulación de la calificación registral de los documentos y actos administrativos con los límites del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, según indica la Resolución de 27 de marzo de 1999.

En efecto, la Resolución de 2 de octubre de 2014 de la Dirección General de los Registros y del Notariado señaló que «como ha venido resolviendo esta Dirección General (*vid.* por todas, la Resolución de 15 de enero de 2013), ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto

de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980). Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos, el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012). De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido –como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva– debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria».

3. Es indudable que el Ayuntamiento, para el cobro de ingresos de Derecho Público que debe percibir, goza de la facultad de autotutela de la cual es manifestación el procedimiento administrativo de apremio, conforme a los artículos 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en relación a los artículos 163 y siguientes de la Ley General Tributaria y 70 y siguientes del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.

Ahora bien, todo acto administrativo adoptado bien de oficio o a instancia del interesado, debe ajustarse a los requisitos y al procedimiento legalmente establecido, y su contenido a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos –artículo 34 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas–.

En el presente expediente no se discute la regularidad del procedimiento de apremio, en cuanto a sus trámites esenciales, sino el hecho de que la finca finalmente adjudicada al propio Ayuntamiento no es la finca registral que fue objeto de embargo y anotación preventiva, sino una parte concreta de la misma cuya segregación se formaliza mediante un complementario decreto de Alcaldía que acuerda la parcelación de oficio de la citada finca registral embargada en dos parcelas.

Por lo que el presente recurso se centra en determinar si en el procedimiento de apremio la Administración ejecutante goza de la facultad de segregar la finca objeto del mismo, como una prerrogativa más incluida en la autotutela administrativa.

4. Aunque ha sido discutida la propia naturaleza del embargo, la jurisprudencia considera que en el mismo concurren algunas facultades esenciales del derecho real, a saber: el «*ius perseguendi*», que autoriza a hacerse con el bien, aunque su titularidad haya variado con posterioridad al embargo mismo, y el «*ius prioritatis*», que garantiza al primer embargante la preferencia jurídica en la satisfacción de su derecho.

Es por tanto un verdadero derecho de realización de valor, en funciones de garantía del cumplimiento de una obligación, que necesita, para desarrollar toda su eficacia real, que se haga constar en el Registro de la Propiedad, mediante la correspondiente anotación preventiva, que viene a complementarlo» (cfr. Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2004 y 14 y 21 de junio y 3 de diciembre de 2007).

La necesaria constancia registral para que el embargo goce de plena efectividad determina, como se ha argumentado, que deba cumplir con los requisitos esenciales del sistema registral tanto desde el punto de vista formal, como de los sujetos y de su objeto, como resulta de la regulación contenida en el artículo 170.2 de la Ley General Tributaria y artículos 84 a 86 y 98 del Reglamento de Recaudación.

Entre esos requisitos objetivos se encuentra la correcta identificación de la finca embargada –artículo 83.1.b) y.c) del Reglamento–, estableciendo la necesidad de expedir mandamiento dirigido al registrador con sujeción a lo dispuesto en la legislación hipotecaria y a lo que se establece en los artículos del Reglamento, en el que se solicitará, además, que se libere certificación de las cargas que figuren en el Registro sobre «cada finca» –artículo 84–.

En el caso de que no existan títulos de dominio inscritos ni los obligados al pago los presentasen, los rematantes de los bienes deberán, si les interesa, sustituirlos por los medios establecidos en el Título VI de la Ley Hipotecaria para llevar a cabo la concordancia entre el registro y la realidad jurídica –artículo 98–.

Sin embargo, ningún precepto regulador del procedimiento de recaudación habilita a que la Administración pueda decidir que el embargo recaiga sobre parte determinada de la finca registral, aunque sea con el fin de una mejor satisfacción de los créditos de los que es titular.

El embargo y su anotación preventiva, así como las actuaciones posteriores de enajenación deben proyectarse sobre la finca embargada que deberá coincidir con la finca registral en el caso de figurar inscrita en el Registro de la Propiedad, pues no cabe practicar embargo sobre parte una finca inscrita –cfr. Resolución de 3 de mayo de 2016–.

La finca inscrita, como objeto del derecho real, se encuentra sometida a los efectos del principio de legitimación registral que opera «a todos los efectos legales» incluida la responsabilidad patrimonial universal, en cuanto a la existencia y pertenencia del derecho sobre un determinado inmueble inscrito en el Registro, al margen de sus atributos concretos como superficie o linderos –cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2011 y artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria–.

Por ello, la rectificación del Registro debe someterse a las normas registrales, entre las cuales, el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, establece: «a) Cuando la inexactitud proviniera de no haber tenido acceso al Registro alguna relación jurídica inmobiliaria, la rectificación tendrá lugar: primero, por la toma de razón del título correspondiente, si hubiere lugar a ello; segundo, por la reanudación del tracto sucesivo, con arreglo a lo dispuesto en el Título VI de esta Ley, y tercero, por resolución judicial, ordenando la rectificación».

Además, el artículo 20 de la Ley Hipotecaria exige para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, que conste previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorga o a cuyo nombre sean otorgados los actos referidos.

Este precepto recoge el principio de tracto sucesivo, uno de los principios fundamentales de nuestro sistema hipotecario que exige que en el Registro figuren todas las transmisiones realizadas, sin ruptura de la cadena de transmisiones y cuya aplicación ha sido reiterada por este Centro Directivo en numerosas Resoluciones –*vid.* Resolución de 7 de septiembre de 2017–.

Este principio está íntimamente relacionado con el principio de legitimación recogido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria y que supone una presunción «*iuris tantum*» de exactitud de los pronunciamientos del Registro, así como un reconocimiento de legitimación dispositiva a favor del titular registral, por lo que este principio lleva consigo el cierre del Registro a los títulos otorgados por persona distinta de dicho titular.

Siendo la facultad de segregar un acto de riguroso dominio debe ser el propietario titular registral, en principio, el único legitimado para su formalización –Resolución de 19 de junio de 1990 y sentencia de la Audiencia Provincial de de 8 de abril de 2019–.

Pues la posibilidad de actuaciones unilateralmente ejecutadas por la Administración, sin consentimiento del titular, se encuentra circunscrita a supuestos legalmente tasados de ejecución forzosa como la expropiación o la ocupación directa o al cumplimiento de obligaciones legales como las cesiones obligatorias –artículo 30.2 y 4 del Real Decreto 1093/1997–, contando siempre con su audiencia.

5. En el presente expediente, la finca finalmente adjudicada en el procedimiento de apremio es una parte de la finca registral embargada lo que determina una incongruencia en el procedimiento seguido por no referirse al objeto de derecho embargado e inscrito en el Registro de la Propiedad y carecer la Administración ejecutante de facultad de segregar la misma en esta vía procedimental, correspondiendo esa legitimación a su propietario, sin que sea suficiente el trámite de audiencia por tratarse de un acto de riguroso dominio cuya ejecución forzosa no se encuentra amparada en ninguna obligación legal.

Esa inadecuación del procedimiento seguido no puede considerarse subsanada por una posterior resolución municipal que acuerde la parcelación de oficio de la porción de finca adjudicada al propio Ayuntamiento, pues como se ha argumentado la presunción derivada de la legitimación registral establecida en interés de terceros resulta esencial como garantía jurídica del procedimiento de apremio y su efectividad, derivando en un defecto de trato sucesivo al tratarse de un título, el de segregación, que no ha contado con el consentimiento de su titular, y que debe ser inscrito con carácter previo a la adjudicación de parte de la finca embargada.

De este modo, en el presente supuesto en el que no concurre presupuesto legal que habilite la actuación unilateral de la Administración, en tanto el Registro no sea rectificado mediante el consentimiento de su titular en escritura pública o resolución judicial, sólo puede ser objeto de embargo y enajenación la finca registral.

6. Este planteamiento basado en los principios registrales viene apoyado, a su vez, en la propia regulación del procedimiento de recaudación en cuanto a las actuaciones a seguir por la Administración ejecutante.

En efecto, como señala el artículo 101.1 del Reglamento de Recaudación «el órgano de recaudación competente acordará la enajenación mediante subasta de los bienes embargados que estime bastantes para cubrir suficientemente el débito perseguido y las costas del procedimiento y se evitará, en lo posible, la venta de los de valor notoriamente superior al de los débitos, sin perjuicio de que posteriormente autorice la enajenación de los que sean precisos (...)».

Es decir, debe buscar una proporcionalidad entre el valor de los bienes trabados y el importe de la deuda perseguida, para ocasionar el menor perjuicio posible al deudor sin merma de su responsabilidad patrimonial.

Por su parte, el artículo 172.2 de la Ley General Tributaria señala que el procedimiento de apremio podrá concluir con la adjudicación de bienes a la Hacienda Pública cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles cuya adjudicación pueda interesar a la Hacienda Pública y no se hubieran adjudicado en el procedimiento de enajenación, añadiendo que «la adjudicación se acordará por el importe del débito perseguido, sin que, en ningún caso, pueda rebasar el 75 por ciento del tipo inicial fijado en el procedimiento de enajenación».

Es lo que ocurre en el presente caso, con la salvedad de que el valor que sirve de tipo a la subasta se refiere a la «parcela a segregar» y la adjudicación de la misma al ejecutante por falta de postores se hace por el importe del débito equivalente al 75 % de dicho tipo.

En efecto, en el presente caso el procedimiento de apremio se sigue para la reclamación de 15.951,82 euros por principal, 3.190,21 de recargo de apremio y 3.500 de costas, que suman un total de 22.641,27 euros, sin embargo, la adjudicación se habría producido por importe parcial de la deuda (18.596,25 euros), correspondiente al

límite legal del 75 % del tipo, pero en este caso referido al valor de la parcela a segregarse (24.795 euros) y no de la finca registral íntegra.

Lo que ocurre en el presente caso es que la propia Administración ejecutante interpreta que la mejor solución para respetar el meritado principio de proporcionalidad es acordar la enajenación de parte de la finca registral embargada lo que presupone la previa segregación de la misma, pero ésta requiere que deba ser consentida por su titular como acto de riguroso dominio, al no tratarse de una facultad atribuida a la Administración ejecutante en el procedimiento de apremio.

7. Respecto al defecto de falta de aportación de representación gráfica, igualmente se confirma en el caso de que se subsane el defecto anterior.

De conformidad con el artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria, redactado por la Ley 13/2015, de 24 de junio, siempre que se realicen operaciones de parcelación, segregación o división, que determinen una reordenación de los terrenos, debe aportarse para su incorporación al folio real la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

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, 20 de julio de 2022.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.