



www.civil-mercantil.com

RESOLUCIÓN de 30 de julio de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Mijas n.º 3, por la que se suspende la inscripción de un mandamiento de cancelación registral en ejecución de resolución estimatoria de reclamación previa a la vía judicial civil.

(BOE de 30 de septiembre de 2015)

SUMARIO:

Registro de la Propiedad. Reclamación previa a la vía judicial civil. Mandamiento de ejecución. Notificación al deudor. En relación con los actos de conciliación, este Centro Directivo, respecto a casos en que se pretendía practicar una inscripción mediante el testimonio expedido por el secretario judicial de un acto de conciliación, ha señalado que el acto de conciliación no es más que un acto preliminar que ha de intentarse en general para poder entablar el juicio declarativo, de suerte que el convenio que en él se alcance, podrá ser ejecutado por los trámites previstos para la ejecución de las sentencias dictadas en juicio verbal, cuando se trate de asuntos de la competencia del propio juez, mientras que en los restantes casos tendrá el valor y efectos de un convenio consignado en documento público y solemne; pero no por ello es en todo caso un título inscribible, pues si el acuerdo conciliatorio no pasa de ser un simple acuerdo entre partes, que no tiene las garantías de las resoluciones judiciales o de los contratos autorizados por notario, deberá ser objeto de posterior formalización. En conclusión, la Administración Pública tiene mediante la reclamación previa la posibilidad de conocer la pretensión del administrado que pretende interponer una demanda contra ella, pudiendo resolver el conflicto con carácter previo, pero hay que tener en cuenta que la Administración, a diferencia de lo que sucede en la conciliación desarrollada en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, es juez y parte los procedimientos administrativos en el que existe confrontación con un particular.

PRECEPTOS:

Código Civil, arts. 1.216, 1.218, 1.265, 1.266 y 1.816.
Ley Hipotecaria de 1946, arts. 1, 3, 20, 40 y 82.
Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 120 y ss.

En el recurso interpuesto por don F. J. O. V., en su condición de abogado del Estado del Servicio Jurídico Regional de Andalucía de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Mijas número 3, don Francisco José Castaño Bardisa, por la que se suspende la inscripción de un mandamiento de cancelación registral en ejecución de resolución estimatoria de reclamación previa a la vía judicial civil.



www.civil-mercantil.com

Hechos

I

En mandamiento de cancelación registral librado por don M. J. P. B., jefe de la Dependencia Regional Adjunto de Recaudación de la Delegación de Málaga de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de fecha 16 de febrero de 2015, en relación con el número subasta número lote: S2012R2976003004/OI, en ejecución de resolución estimatoria en reclamación previa a la vía judicial civil de fecha 13 de enero de 2015, por la que se admite el error cometido en la identificación del objeto y se anula la adjudicación de la finca registral número 52.265, se ordenaba la cancelación registral efectuada como consecuencia de la adjudicación, así como dejar sin efecto el mandamiento de cancelación de cargas posteriores.

II

Presentado el citado mandamiento, fue objeto de una inicial calificación negativa, cuyo primer defecto era el siguiente: «1) No se incorpora al mandamiento presentado, la resolución que provoca la mutación jurídico-real inmobiliaria, cuyo acceso al registro se pretende, ni tampoco, se hace constar en el mismo mandamiento que dicha resolución sea firme en vía administrativa». Aportándose posteriormente la resolución ejecutada por el mandamiento, fue objeto de la calificación objeto de recurso en los siguientes términos: «El documento objeto de la presente calificación, mandamiento de cancelación registral en ejecución resolución estimatoria reclamación previa a la vía judicial civil, fue presentado por el anteriormente nombrado a las 09:39 horas del día 5 de marzo de 2.015, asiento 782 del Diario de Presentación número 104, habiendo obtenido calificación desfavorable con fecha 24 de marzo de 2015. Dicho título ha vuelto a ser presentado, aportando por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Delegación de Málaga, ejemplar de la citada resolución estimatoria y notificación al adquirente en la subasta y al deudor ejecutado, y previo examen del mismo resulta: Hechos: Primero.–Se estima subsanado el primero de los defectos apreciados en la nota de calificación pero no así el segundo, esto es, no resulta acreditado el consentimiento del deudor ejecutado, a cuyo nombre volvería a quedar inscrito el bien embargado, consentimiento expreso, también necesario para la reviviscencia de la anotación de embargo, consecuencia de la solicitud de dejar sin efecto el mandamiento de cancelación de cargas al que se refiere el mandamiento presentado. A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes: Fundamentos de Derecho: I.–Como ya se puso de manifiesto en la nota de calificación anterior, la reclamación previa al ejercicio de la vía civil, recogida, en los arts. 120 y ss. de la L 30/1992, es discutida en cuanto a su naturaleza jurídica; La jurisprudencia civil, STS 2-10-1985 destaca que «Este presupuesto de carácter administrativo, operante oportuna excepción dilatoria y cuya semejanza con el acto de conciliación ha sido reconocida por la jurisprudencia subrayando la similitud de ambas instituciones por lo que respecta al fin perseguido, que no es otro que el de evitar que el particular o la Administración se vean envueltos en un proceso sin haberles dado la posibilidad de evitarlos....» Añadiendo la citada sentencia que «Todas las pretensiones relacionadas con la falta de reclamación previa, por su condición de meramente rituarial y no resolver definitivamente el asunto controvertido....» De este modo, por tanto, la jurisprudencia equipara la reclamación administrativa previa y el acto de conciliación –una asimilación que resultaba especialmente clara cuando una y otro resultaban preceptivos, antes de la ley 34/1984, de 6 de agosto de reforma urgente de la ley de enjuiciamiento civil noticias jurídicas–. Como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2003, «todo lo anterior aparece corroborado, asimismo, por la doctrina jurisprudencial de esta Sala, que establece la

CEF.-**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

equiparación del acto de conciliación y la reclamación previa en vía administrativa (sentencias 20 de marzo de 1975, 26 de mayo de 1988 y 31 de diciembre de 1993), sobre todo cuando dicha doctrina sostiene, también, que el acto de conciliación a partir de la reforma procesal de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, estableció el carácter facultativo de dicho acto previo procesal, adquiriendo un carácter totalmente voluntario». Pues, como afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2002, la «exigencia de la reclamación previa tiene como finalidad esencial la de impedir que la Administración, en sus distintos grados y categorías, entre en un proceso sin haber tenido la oportunidad de evitarlo, lo que, sin duda, conduce a una ineludible semejanza con el instituto de la conciliación procesal civil, debido a que ambos actúan a modo de conocimiento de un futuro litigio y, en su caso, como mecanismo para eludir su iniciación (sentencias de esta Sala de 15 de febrero y 15 de marzo de 1996, 27 de enero y 11 de diciembre de 1997)». Lo que, de este modo, conduce necesariamente a reconocer a la resolución que ponga fin a la reclamación previa, los efectos propios de la transacción judicial. Pues, aunque la misma sea obtenida a través de un «procedimiento» (el de la reclamación previa), no existe en él verdadera contienda, ni permite una cognición independiente y plena de la contienda. A través de la tramitación de la reclamación no es posible desplegar una prueba, siquiera parcial, de los hechos a que se refiere, no existe contienda entre las partes, acerca de la procedencia o improcedencia de la pretensión formulada, y no son llamados al procedimiento más interesados que el propio solicitante de la reclamación. El procedimiento, de este modo, no permite ventilar plenamente las cuestiones objeto de debate, se limita, como un acontecimiento previo al proceso y del que depende su eficacia, a servir de vía de conformidad de la Administración, ante la pretensión del interesado; sin la reclamación previa en vía gubernativa, por ello, faltará un requisito esencial del proceso (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 21/1986, de 14 de febrero, conforme a la cual estamos ante «un requisito procesal para el acceso a la jurisdicción ordinaria, pero que no viene, en modo alguno, a impedir el acceso a ésta»), pero ni suple, ni adquiere las funciones del mismo. La resolución administrativa que pone término a dicha reclamación previa, de este modo, en la medida en que, a través del acuerdo o conformidad de la Administración a la pretensión deducida en su contra, tan solo podrá producir los efectos propios de la transacción. Vinculando, así, al mismo solicitante y a la Administración que accede a la reclamación formulada, solo en virtud de los consentimientos expresados por uno y otra –implícitos en el escrito de interposición y la posterior resolución estimatoria dictada–. Pero no puede alcanzar, en modo alguno, a cualesquiera interesados en la situación jurídica en disputa, respecto de los cuales aquel consentimiento –implícito en la resolución de la reclamación previa, como mecanismo de «conciliación» o «transacción» entre la Administración y el interesado– constituye res inter alios acta (cfr. artículo 1257 del Código civil). Por todo ello, desde el punto de vista hipotecario, aquella resolución, que no tiene carácter plenario y tan solo deriva sus efectos del carácter vinculante de los consentimientos implícitos en la misma, no puede servir de base a la modificación directa de los asientos del Registro. Sobre todo, en la medida en que a través de la misma se está afectando al titular registral (el deudor ejecutado), a quien ni siquiera se ha dado audiencia en el seno del procedimiento –una audiencia que, por cierto, dado el carácter limitado, no resolutorio, del procedimiento, como simple vía de conformidad o acuerdo, sin efectos vinculantes, no permitiría tampoco la rectificación registral pretendida, por sí misma y sin la expresa conformidad del propio deudor notificado–. Una falta de consentimiento del titular registral (y, con ella, por más que la resolución haya podido ser notificada, una ausencia total de las garantías jurisdiccionales que al titular registral atribuyen las leyes) que impide el acceso del título al Registro, por exigencias derivadas de los principios hipotecarios de legalidad y tracto sucesivo (cfr. artículos 18 y 20 de la Ley hipotecaria y 99 de su Reglamento). Pues, como afirma la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

febrero de 2014, «en efecto, 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 habla 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 los reglamentos (cfr. entre otras. Resolución de 30 de septiembre de 1980). Tras la citada reforma reglamentaria», continúa la Resolución, «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 (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), 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)». Y, así, concluye el Centro Directivo, «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». Por lo que, en fin, la resolución dictada, que no puede considerarse más que como un allanamiento de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a la pretensión del demandante, no puede por sí sola y sin consentimiento del deudor ejecutado servir de base a la modificación de los asientos registrales. Por lo que dicha resolución solo podrá servir como expresión administrativa de la falta de oposición al acuerdo por parte del órgano administrativo actuante, pero, a falta de dicho acuerdo entre los interesados, titular actual y titular anterior, no operará la modificación de los asientos registrales que están bajo la salvaguarda de los tribunales art. 1.3 de la Ley Hipotecaria. Es, absolutamente reiterada la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado en el sentido de exigir para la cancelación de asientos registrales, a virtud de resolución judicial, que hayan tenido intervención en el procedimiento todos los titulares registrales que pudieran ser afectados por la misma. Pues, como afirma la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 11 de octubre de 2000, sobre la base de los artículos 1.3, 20, 40 y 82.1 de la Ley Hipotecaria y 24 de la Constitución Española, aunque una resolución judicial sea firme, la relatividad de la cosa juzgada y la proscripción de la indefensión proclamada por el art. 24 CE impiden la cancelación de determinadas inscripciones, al no haberse dirigido la demanda contra todos los titulares, y sin que dicha falta de emplazamiento pueda ser suplida por la notificación edictal. Así, por ejemplo, la RDGRN de 15 de marzo de 2001, exige, para la cancelación de una hipoteca en juicio penal, que haya sido parte el acreedor hipotecario, conforme a los principios registrales de legitimación y tracto sucesivo y conforme a la Constitución Española, que exige esa presencia pues, de otro modo



www.civil-mercantil.com

se produciría indefensión del titular registral, contra lo dispuesto en el art. 24 de la misma. Es decir, que para cancelar el asiento de adjudicación practicado, cancelación que provocaría la reversión de la titularidad dominical a favor del deudor ejecutado, es imprescindible su consentimiento expreso y en documento que reúna los requisitos del art. 3 de la ley Hipotecaria y concordante de su Reglamento. En defecto de dicho consentimiento, será necesaria resolución judicial, firme, y en procedimiento en el que haya intervenido el titular registral afectado por dicha cancelación, en este caso, el deudor ejecutado. Por todo lo expuesto, la cancelación de los asientos registrales no es posible a virtud de dicha resolución administrativa, Por no reunir el procedimiento de reclamación previa a la vía civil los requisitos esenciales para ser considerado apto para provocar la dicha cancelación, como se ha expuesto anteriormente, y además, adolecer de la falta de intervención en el mismo, del deudor ejecutado, sin que dicha falta pueda suplirse por la simple notificación electrónica de la terminación del procedimiento. Así pues, se confirma el segundo de los defectos de la nota de calificación de fecha 24 de marzo de 2015 en el sentido de exigir para las cancelaciones pretendidas, inscripción de la adjudicación y cancelación del mandamiento de cancelación de cargas, o bien, consentimiento del titular registral expreso, o bien, resolución judicial, en procedimiento en que haya sido parte, el titular registral anterior, esto es, el deudor ejecutado. Por lo cual se mantiene la calificación desfavorable antes mencionada en cuanto al defecto contenido en el punto Segundo, sin que se proceda nueva prórroga del asiento de presentación. Todo ello sin perjuicio del derecho de los interesados de acudir a los Tribunales de Justicia para contender y ventilar entre sí sobre la validez o nulidad de los títulos calificados. Notifíquese al presentante y al funcionario autorizante del título calificado en el plazo máximo de diez días. Mijas Francisco José Castaño Bardisa. Sin perjuicio de ello (...). Firmado, con firma electrónica reconocida, por Francisco José Castaño Bardisa, Registrador/a de Registro Propiedad de Mijas n.º 3, a día doce de mayo del año dos mil quince».

III

Contra la anterior calificación, don F. J. O. V., en su condición de abogado del Estado del Servicio Jurídico Regional de Andalucía de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, interpuso recurso mediante escrito de fecha 3 de junio de 2015 en el que expone: «...Antecedentes de hecho Primero.–Con fecha 27/09/2012, en el seno del procedimiento administrativo de apremio tramitado por la Dependencia de Recaudación de la Delegación Provincial AEAT-Málaga contra el deudor a la Hacienda Pública Venagua S.A...., fue adjudicada a J. G. G. ... la finca registral n.º 52.265 del Registro de la Propiedad n.º 3 de Mijas, descrita a continuación: Descripción de la finca: Rústica. En cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación, fue entregada a la adjudicataria «Certificación del Acta de Adjudicación» y el correspondiente «Mandamiento de Cancelación de Cargas Posteriores», que fueron inscritas en ese Registro. Segundo.–Con fecha 17/10/2013, la adjudicataria solicita la declaración de nulidad de la adjudicación alegando vicios del consentimiento por error en la esencia de la cosa vendida. Después de la oportuna tramitación, con fecha 13/01/2015, en el seno del expediente de Reclamación Previa a la vía judicial civil regulado en el artículo 120 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria dicta Resolución por la que se estima la reclamación al admitir un error en la identificación del objeto del contrato que invalida el consentimiento prestado (artículos 1.265 y 1.266 del Código Civil). Con fecha 09/03/2015 se presenta para su inscripción en ese Registro de la Propiedad n.º 3 de Mijas «Mandamiento de Cancelación Registral en Ejecución de Resolución Estimativa de Reclamación previa a la vía

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, enclosed within a dark rectangular box.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

judicial civil». En virtud de dicho mandamiento y en ejecución de lo dispuesto en la citada Resolución de la Presidencia de la A.E.A.T., se solicita la cancelación de la inscripción registral de dominio a favor de J. G. G. sobre de la finca n.º 52.265. Asimismo, se solicita dejar sin efecto el correspondiente «Mandamiento de Cancelación de Cargas Posteriores» de fecha 12 de noviembre de 2011. Tercero.—Con fecha 30/03/2015 se notifica mediante fax en la Dependencia de Recaudación de la Delegación de la A.E.A.T. de Málaga, resolución de 24/03/2015, del titular del Registro de la Propiedad n.º 3 de Mijas, por la que se acuerda suspender la inscripción solicitada por la concurrencia de dos defectos subsanables: 1. «No se incorpora al mandamiento presentado, la resolución que provoca la mutación jurídico-real inmobiliaria, cuyo acceso al registro se pretende, ni tampoco, se hace constar en el mismo mandamiento que dicha resolución sea firme en vía administrativa». 2. «No se acredita el consentimiento del deudor ejecutado, a cuyo nombre volvería a quedar inscrito el bien embargado, consentimiento expreso, también necesario para la reviviscencia de la anotación de embargo, consecuencia de la solicitud de dejar sin efecto el mandamiento de cancelación de cargas al que se refiere el mandamiento presentado.» Cuarto.—Con fecha 5/05/2015, una vez subsanados los defectos advertidos, se solicita nuevamente la inscripción del mandamiento cancelatorio. Para subsanar el primer defecto, se acompañó copia de la Resolución de 13/01/2015, estimatoria de la reclamación previa a la vía judicial civil. Para subsanar el segundo, se acompañó comunicación de fecha 10/03/2015 dirigida al deudor ejecutado, Venagua S.A., de la anulación de la adjudicación del inmueble, la cual ha sido notificada reglamentariamente al mismo en fecha 21/03/2015, sin que conste que a esta fecha se hayan presentado alegaciones a la misma. Quinto.—Con fecha 14/05/2015 se notifica mediante fax nueva resolución del Registrador de 12/05/2015 por la cual se tiene por subsanado el primero de los defectos advertidos pero manteniendo la calificación negativa respecto de la falta de consentimiento de titular registral. A los que son de aplicación los siguientes: Fundamentos de derecho. Primero.—A nuestro juicio, la resolución recurrida adolece de dos errores. Uno es negar eficacia cancelatoria a la resolución estimatoria de la reclamación previa. Otro, confundir el titular registral cuyo consentimiento se precisa para la cancelación: no es el deudor ejecutado sino el adjudicatario de la finca. Segundo.—Respecto de la primera cuestión, vaya por delante que si el acto administrativo de adjudicación sirvió para inscribir, lo lógico es que el acto administrativo resolutorio de la reclamación previa sirva, o debiera servir también, para cancelar. En la medida en que la Administración goza del privilegio de autotutela (declarativa y ejecutiva) partiendo de la consideración de que la adjudicación del inmueble en un procedimiento de apremio es un acto administrativo, sería un contrasentido exigir ahora para su revisión una resolución judicial. En este sentido, una Resolución de 22 junio 1989 (RJ 1989/4908), de la Dirección General de los Registros y del Notariado, viene a señalar que aun cuando el acto administrativo es inmediatamente ejecutivo —artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y 44, 45 y 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, es norma general que si éstos implican una mutación jurídico—inmobiliaria (lo que cada vez es más frecuente dada la progresiva inmisión de la Administración en la realización de la función social de la propiedad), su inscripción en el Registro de la Propiedad se supedita a la adquisición de firmeza en vía administrativa, quedando de este modo salvaguardada la armonía entre la normativa vigente en sede de rectificación del Registro y la referente a la impugnación del acto administrativo [vid. artículos 35 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado y 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1956/1890 y NDL 18435), en relación con el 40, d) de la Ley Hipotecaria]. Ahora bien, si a pesar de todo llegara a producirse, como ocurre en el caso debatido, debe reconocerse que puesto que cabe la modificación de las situaciones jurídico-reales, por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de un título

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.The text 'Revista práctica del Derecho CEFLegal.-' is written in a bold, white, sans-serif font, positioned below the logo on a dark red background. To the right of the text, there is a partial image of a person in a dark suit holding a pair of golden scales of justice.

www.civil-mercantil.com

no administrativo, con no menor razón deberá admitirse la modificación de la situación jurídico real que esté inscrita en virtud de un título administrativo, si, en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, pierde eficacia, o es alterado (vid. artículos 48 y 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo). Para que ello sea posible debe tratarse de expedientes en los que, en efecto, sea competente la autoridad administrativa para las correspondientes modificaciones sustantivas (de las que el Registro es mero reflejo), y además que en el expediente se haya cumplido con las garantías legales, las cuales deben ser calificadas por el Registrador en la medida que resulta del artículo 99 del Reglamento Hipotecario (RCL 1947/476, 642 y NDL 18733), y, en particular, la de si el expediente ha sido seguido contra el actual titular registral (cfr. artículo 20 de la Ley Hipotecaria). Estos criterios generales se confirman para un caso concreto (declaración en expediente de la nulidad de la venta o redención de censos, cuando los bienes pertenecen a Entidades públicas) en las reglas que persisten en el artículo 27 del Reglamento Hipotecario. Esta doctrina se reitera en otras tres resoluciones de 2 octubre 1996 (RJ 1996/7344) 4 octubre de 1996 (RJ 1996/7346) y 14 octubre de 1996 (RJ 1996/7352) que señalan que a pesar de la regla general de que, en sede de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo entablado contra aquél (confróntense artículos 1, 40, 82 y 220 de la Ley Hipotecaria) no puede negarse la eficacia rectificatoria de una resolución dictada en expediente meramente administrativo si ha agotado la vía administrativa, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya ante los Tribunales Contencioso-Administrativos ya ante los Tribunales ordinarios, por una parte, como ya declarara la Resolución de este Centro de 22 junio 1989 basta la firmeza en vía administrativa para que los actos administrativos que implican una mutación jurídico-real inmobiliaria sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad. Dicho esto, como hemos apuntado, la reclamación previa es una manifestación más de la autotutela administrativa. Puede ser una especie de transacción o de allanamiento de la Administración a las pretensiones del reclamante, como dice la nota de calificación. Pero, sea lo que fuere, lo cierto es que no importa tanto su naturaleza como el efecto que produce su estimación. Y, en este caso, el efecto dirimente de la resolución es precisamente, en evitación de un pleito civil, la estimación de la reclamación por vicios del consentimiento y consiguiente anulación de la adjudicación. La anulación tiene consecuencias jurídico-sustantivas: una mutación real que puede y debe acceder al Registro de la Propiedad. Nadie duda de la función calificadora del Registrador respecto de los documentos administrativos que, conforme con el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, abarca, 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. Y en este caso, no se pone en duda ni la competencia del órgano, ni la congruencia con el procedimiento. Tan sólo que no se ha dado audiencia al titular registral, con el objeto de que no pueda ser afectado si no ha tenido la intervención prevista por la Ley en el procedimiento objeto de la resolución, evitando que las consecuencias de una indefensión procesal, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria. Es aquí donde la resolución incurre en una confusión. El titular registral afectado por la decisión es la propia reclamante, la adjudicataria. Nadie puede negar que consiente la cancelación (la solicitud en sí misma, no puede equivaler más que a un consentimiento voluntario para la cancelación). Del expediente resulta, no ya que se le dio audiencia y fue notificada de la resolución recaída sino que fue ella misma quien promovió el procedimiento de revisión. Y en el escrito de reclamación terminaba solicitando la cancelación de las inscripciones derivadas de la enajenación forzosa. La decisión es, en este punto, congruente con la petición. Por tanto, no hay indefensión para el titular inscrito. Es verdad que



www.civil-mercantil.com

la cancelación provoca la reversión de la titularidad dominical a favor del deudor ejecutado, pero no por ello es preciso su consentimiento, de igual manera que tampoco fue precisa su anuencia para la venta; venta que, por naturaleza (vía de apremio) es forzosa o impuesta por decisión de la autoridad judicial o administrativa. Segundo.—A la misma conclusión se llega si nos atenemos al Art. 82 de la Ley Hipotecaria. Según este precepto, las inscripciones o anotaciones preventivas hechas en virtud de escritura pública, no se cancelarán sino por sentencia contra la cual no se halle pendiente recurso de casación, o por otra escritura o documento auténtico, en el cual preste su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o anotación, o sus causahabientes o representantes legítimos. Pero, claro, este precepto exige que el consentimiento cancelatorio de la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción. Pero, como ya hemos apuntado, esta persona no es el deudor ejecutado sino el adjudicatario. Tercero.—A mayor abundamiento, conviene advertir que, por hoy, existe una discordancia entre el registro y la realidad jurídica. El único sujeto que tiene (o debería tener) interés en obtener la concordancia es el propio deudor. El adjudicatario no lo tiene pues la compraventa se ha resuelto y ha sido reintegrado del precio que pagó. En cambio, la cosa vendida sigue estando inscrita a su nombre, con las consecuencias que de ello se derivan en cuanto a la legitimación registral y fe pública frente a terceros adquirentes. La reclamante ha visto estimadas sus pretensiones por lo que no tiene necesidad de plantear una demanda (la resolución de la reclamación es, en este sentido, firme). Por su parte, la Administración no tiene más interés en la cancelación que conseguir la indicada concordancia. Desde el punto de vista registral, le es indiferente que la finca esté inscrita a nombre del deudor o del adjudicatario ¿Para qué acudir a la vía judicial? En cambio, el Registrador quiere que la adjudicataria acuda al Juez, plantee una demanda y que la Administración se allane. Precisamente esto es lo que se ha evitado con la estimación de la reclamación. En resumen, el planteamiento del Registrador resulta ser desde el punto vista formal, acorde con la Ley Hipotecaria. En cambio, desde el punto de vista material, es contradictorio pues resulta que no fue preciso el consentimiento del deudor para inscribir a favor del adjudicatario pero, en cambio, sí es preciso su consentimiento para cancelar esta inscripción, a pesar de que su consecuencia no es otra que revivir el dominio a su favor». Finaliza solicitando la revocación de la calificación y la práctica de la cancelación de la inscripción a favor de doña J. G. G.

IV

El registrador emitió informe, manteniendo íntegramente su calificación, y formó expediente que elevó a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1216, 1218, 1265, 1266 y 1816 del Código Civil; 1, 3, 20, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria; 120 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; las Sentencias del Tribunal Constitucional número 120/1993 y 122/1993, de 19 de abril; las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1975, 26 de mayo de 1988, 15 de marzo y 31 de diciembre de 1993, 15 de febrero y 15 de marzo de 1996, 27 de enero y 11 de diciembre de 1997, 14 de mayo de 2002 y 11 de noviembre de 2003, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de enero de 1864, 25 de julio de 1880, 14 de junio de 1897, 12 de febrero de 1916, 31 de julio de 1917, 1 de julio de 1943, 25 de febrero y 9 y 10 de marzo de 1988, 21 de septiembre de 2002, 5 y 20 de mayo de 2003 y 22 de julio de 2015.



1. Son datos de relevancia para la resolución de este expediente los siguientes:

– Con fecha 27 de septiembre de 2012, en el seno del procedimiento administrativo de apremio tramitado por la Dependencia de Recaudación de la Delegación Provincial en Málaga de la Agencia Estatal de Administración Tributaria contra el deudor «Venagua S.A.», fue adjudicada a doña J. G. G. la finca registral número 52.265 del Registro de la Propiedad de Mijas número 3, que se describe como una finca rústica de regadío. Dicha adjudicación fue inscrita en el Registro de la Propiedad el día 18 de febrero de 2013, cancelándose en la misma fecha la anotación extendida el día 17 de marzo de 2011 con base al citado procedimiento.

– Con fecha 17 de octubre 2013, la adjudicataria solicita la declaración de nulidad de la adjudicación alegando vicios del consentimiento por error en la esencia de la cosa vendida, ya que la finca registral adjudicada, la 52.265, se identificó como formada por dos fincas catastrales, una rústica y otra urbana, cuando con posterioridad a la adjudicación se ha comprobado que ambas parcelas catastrales corresponden con dos fincas registrales distintas, la citada 52.265 y la 52.267, de forma que la adjudicataria acudió a la subasta entendiendo que la finca por la que pujaba comprendía una edificación y la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria valoró tanto la finca rústica como la urbana desconociendo que la vivienda tenía su propia identificación registral y que constituye la finca 52.267 sobre la cual no fue extendida anotación preventiva.

– Después de la oportuna tramitación, con fecha 13 de enero de 2015, en el seno del expediente de reclamación previa a la vía judicial civil regulado en el artículo 120 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria dicta resolución por la que se estima la reclamación al admitir un error administrativo en la identificación del objeto del contrato que invalida el consentimiento prestado.

– La anulación de la adjudicación del inmueble ha sido notificada al deudor ejecutado, «Venagua, S.A.», en fecha 21 de marzo de 2015, sin que conste que se hayan presentado alegaciones a la misma.

– Con fecha 9 de marzo de 2015 se presenta para su inscripción mandamiento de cancelación registral en ejecución de resolución estimatoria de reclamación previa a la vía judicial civil. En virtud de dicho mandamiento y en ejecución de lo dispuesto en la citada resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se solicita la cancelación de la inscripción registral de dominio a favor de doña J. G. G. sobre de la finca número 52.265. Asimismo, se solicita dejar sin efecto el correspondiente mandamiento de cancelación de cargas posteriores de fecha 12 de noviembre de 2011.

– El registrador suspende las operaciones registrales interesadas por entender que es necesaria la intervención del deudor ejecutado puesto que la cancelación de los asientos supondrá que recobre vigencia su titularidad y la anotación de embargo practicada en su día.

2. Se trata pues de dilucidar en este expediente si la resolución estimatoria recaída en reclamación previa a la vía judicial civil acompañada del oportuno mandamiento para su ejecución y notificada al deudor es suficiente para practicar los asientos solicitados.

La naturaleza de la reclamación previa ha sido reiteradamente estudiada en la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, tal y como se recoge extensamente en la nota de calificación.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo establece la equiparación del acto de conciliación y la reclamación previa en vía administrativa (Sentencias 20 de marzo de 1975, 26 de mayo de 1988, 15 de marzo y 31 de diciembre de 1993, 15 de febrero y 15 de marzo de



www.civil-mercantil.com

1996, 27 de enero y 11 de diciembre de 1997, 14 de mayo de 2002 y 11 de noviembre de 2003). La exigencia de la reclamación previa tiene como finalidad esencial la de impedir que la Administración, en sus distintos grados y categorías, entre en un proceso sin haber tenido la oportunidad de evitarlo, lo que, sin duda, conduce a una ineludible semejanza con el instituto de la conciliación procesal civil, debido a que ambos actúan a modo de conocimiento de un futuro litigio y, en su caso, como mecanismo para eludir su iniciación. En definitiva, la jurisprudencia ha venido declarando que aun reconociendo las diferencias entre la reclamación previa y el acto de conciliación, pueden asimilarse desde el momento en que aquélla viene a sustituir a éste identificándose su finalidad y efectos.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, esta se ha dirigido principalmente a aseverar que no constituye la reclamación previa un privilegio de la Administración que provoque indefensión en el interesado al facilitar el conocimiento previo de las pretensiones de este e incide en su finalidad y asimilación al acto de conciliación, señala que la exigencia de reclamación previa en la vía administrativa es, sin duda, un legítimo requisito exigido por el legislador, no contrario al artículo 24 de la Constitución Española (Sentencias del Tribunal Constitucional número 21/1986, 60/1989, 162/1989 y 217/1991), cuya finalidad es poner en conocimiento del órgano administrativo el contenido y fundamento de la pretensión formulada y darle ocasión de resolver directamente el litigio, evitando así la necesidad de acudir a la jurisdicción, la Sentencia número 120/1993, de 19 de abril, indica que: «Con relación a la reclamación administrativa previa hay que puntualizar que su función equivale a la de la conciliación preprocesal, toda vez que ésta no es ni factible ni obligada cuando el demandado es la Administración, ante la cual debe formularse la mencionada reclamación». En similar línea argumental se expresa la Sentencia número 122/1993, de 19 de abril.

En relación con los actos de conciliación, la doctrina sentada por este Centro Directivo en Resoluciones como las de 20 de mayo de 2003 ó 27 de junio de 2009 o la más reciente de 22 de julio de 2015 (3.ª), respecto a casos en que se pretendía practicar una inscripción mediante el testimonio expedido por el secretario judicial de un acto de conciliación, ha señalado que el acto de conciliación no es más que un acto preliminar que ha de intentarse en general para poder entablar el juicio declarativo, de suerte que el convenio que en él se alcance, podrá ser ejecutado por los trámites previstos para la ejecución de las sentencias dictadas en juicio verbal, cuando se trate de asuntos de la competencia del propio juez, mientras que en los restantes casos tendrá el valor y efectos de un convenio consignado en documento público y solemne; pero no por ello es en todo caso un título inscribible, pues si el acuerdo conciliatorio no pasa de ser un simple acuerdo entre partes, que no tiene las garantías de las resoluciones judiciales o de los contratos autorizados por notario, deberá ser objeto de posterior formalización.

En conclusión, la Administración Pública tiene mediante la reclamación previa la posibilidad de conocer la pretensión del administrado que pretende interponer una demanda contra ella, pudiendo resolver el conflicto con carácter previo, pero hay que tener en cuenta que la Administración, a diferencia de lo que sucede en la conciliación desarrollada en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, es juez y parte los procedimientos administrativos en el que existe confrontación con un particular.

3. En el caso de este expediente se ha producido la resolución favorable a la titular registral, que reclama la cancelación de la inscripción extendida a su favor por el error administrativo producido en la subasta y se acompaña mandamiento ordenando la práctica de los oportunos asientos. Se cumple la ejecución del acuerdo y se cumple por tanto el requisito formal para la práctica de los asientos correspondientes.



www.civil-mercantil.com

El acuerdo de enajenación como acto administrativo, se inscribió mediante un documento administrativo sin consentimiento del deudor, y si bien la intervención de la Administración en el procedimiento de apremio no implica que sea propiamente la parte transmitente de los bienes embargados no es menos cierto que actúa en cierto modo en nombre del deudor. La adjudicación es consecuencia del apremio de los bienes tramitada por la propia Administración a la que no puede oponerse el propietario del bien, en la medida que tal situación ha sido causada por su negativa a cumplir el acto administrativo previo. Resulta indudable de igual modo que el deudor intervino como demandado, estando por tanto a su alcance ejercitar cuantos derechos le asistieran en el seno del procedimiento, deberá ser también parte interviniente en el procedimiento del cual resulte la anulación de la adjudicación y la reversión de la titularidad del bien a su favor y si bien en la reclamación previa no consta que tal intervención se haya producido, sí consta que ha sido notificado del acuerdo alcanzado sin que haya interpuesto alegaciones, con lo cual la resolución administrativa ha devenido firme.

4. A igual conclusión se llega analizando la cuestión desde el punto de vista de la rectificación de asientos del Registro, es reiterada la doctrina de esta Dirección General, Resoluciones de 22 de junio de 1989 y 2, 4 y 14 octubre de 1996, que señala que del mismo modo que cabe la rectificación de actuaciones jurídico-reales por resolución de la Administración, aunque estén inscritas en virtud de título no administrativo, con no menor razón debe admitirse la rectificación de situaciones jurídicas reales inscritas en virtud de título administrativo, si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración es alterado (cfr. artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

No es, por tanto, inexcusable siempre y en todo caso, el consentimiento de los titulares afectados o la resolución judicial supletoria, sino que bastará con que se trate de expedientes meramente rectificadores en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde y se cumplan en ella las garantías legales establecidas en favor de las personas afectadas, constanding en el expediente que el deudor ha sido expresamente notificado y que no ha formulado alegaciones.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador en los términos que resultan de las anteriores consideraciones.

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, 30 de julio de 2015.–El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.