

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

20989 *Resolución de 23 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación negativa del registrador de la propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, por la que se deniega la práctica de una nota marginal de expedición de certificación de dominio y cargas al margen de una anotación preventiva de embargo.*

En el recurso interpuesto por doña Gema Igual Ortiz, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Santander, contra la calificación negativa del registrador de la Propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, don Asier Fernández Ruiz, por la que se deniega la práctica de una nota marginal de expedición de certificación de dominio y cargas al margen de una anotación preventiva de embargo.

Hechos

I

Mediante mandamiento, emitido el día 27 de junio de 2022 por el recaudador general/agente ejecutivo del Ayuntamiento de Santander, dictado en el seno del procedimiento número 2015EXP03076301, se ordenaba la práctica de una anotación preventiva de embargo sobre la finca registral número 1.536/A del término municipal de Lamasón, así como la emisión de la certificación de dominio y cargas del referido inmueble.

II

Presentado el día 7 de julio de 2022 dicho mandamiento en el Registro de la Propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Asier Fernández Ruiz, registrador de la Propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Calificado el documento –presentado bajo el asiento 501 del diario 74– conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes del reglamento hipotecario se ha acordado practicar la anotación preventiva de embargo en la Finca: N.º 1536/A al folio: 158 del Tomo: 593, Libro: 21 de Lamasón, C.R.U. número 39009000542086, Anotación letra A); y denegar la práctica de la nota marginal de expedición de certificación por los siguientes

Fundamentos de Derecho.

1.º Los elementos objeto de calificación por parte del Registrador de los documentos administrativos se encuentran recogidos en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, donde se señala 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 del Registro”.

Por tanto uno de los extremos objeto de la calificación es la competencia del órgano, tanto la competencia objetiva, como la competencia territorial. Cuestión ésta que se plantea como obstáculo en el documento calificado, ya que en él el Ayuntamiento [sic] de Santander procede al embargo en un procedimiento de recaudación ejecutiva fuera de su ámbito territorial.

2.º Las Municipios son un ente público territorial, que tiene como base el territorio y cuya competencia se limita al mismo. La normativa vigente les otorga competencia para la recaudación en vía ejecutiva en relación a los tributos propios y a los cedidos, como es el caso calificado. No obstante, dicha atribución de competencia no puede trascender más allá de sus propios límites territoriales que es allí donde se extiende su imperio.

3.º La competencia de los entes locales en relación con el procedimiento de ejecución ha sido analizada por la Dirección General de los Registros y del Notariado en resoluciones de 23, 25, 26 de mayo, 28 de junio y 18 de julio de 2011 al interpretar el artículo 8 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En ellas el Centro Directivo distingue dos tipos de actuaciones: las de pura realización ejecutiva en las que mantiene la falta de competencia precisamente por estar el bien situado fuera de su ámbito territorial, de aquellas que denomina meramente declarativas, como la providencia de apremio, diligencia de embargo y mandamiento de anotación preventiva sobre el bien (como medida de garantía, que aún no implica su realización forzosa) en las que sí les reconoce competencia. En definitiva la Dirección General concluye que "tienen plena competencia para dictar el acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible a su favor, cuando sea cierta su cuantía y la persona del obligado, y también para su recaudación en período voluntario o ejecutivo, dictando a tal efecto la correspondiente providencia de apremio, diligencia de embargo y medidas cautelares como es el mandamiento de anotación del embargo. En cambio carece de tal competencia para realizar actuaciones de realización forzosa sobre bienes inmuebles situados fuera de su término municipal".

Siguiendo el criterio anteriormente expuesto podemos distinguir las actuaciones declarativas y de garantía respecto de las cuales el Ayuntamiento de Santander actuante tendrá competencia, de las estrictamente ejecutivas, es decir los actos que forman parte en sentido estricto del procedimiento dirigido a la realización forzosa del bien, respecto de las cuales carece de competencia. Dado que la anotación del embargo sobre el bien inmueble es una medida de garantía del cobro de la deuda, en virtud del cual el bien sobre el que recae la anotación se declara expresamente sujeto al pago de la deuda apremiada, ello sí es competencia de el [sic] Ayuntamiento de Santander. Por ello el Registrador que suscribe ha procedido a practicar a anotación del embargo sobre el bien solicitado, el cual surte todos los efectos previstos en la legislación hipotecaria, habiendo ganado ya el correspondiente rango, y siendo eficaz frente a posteriores anotantes o titulares de derechos inscritos o anotados con posterioridad.

5.º [sic]. Si bien se ha practicado la anotación preventiva por los motivos anteriormente expuestos, no puede sin embargo predicarse lo mismo respecto de la nota marginal acreditativa de haberse expedido la certificación de cargas. Ello es debido a que trasciende de la garantía en el cobro de la deuda, siendo ya un elemento propio del procedimiento de realización forzosa en la vía de apremio.

Así resulta de los artículos 143 de la Ley Hipotecaria, 175.2 del Reglamento Hipotecario, 170.2 de la Ley General Tributaria y 84, 110 y 111 del Reglamento General de Recaudación. De todos ellos resulta que la práctica de dicha nota es un elemento relevante dentro ya del procedimiento de recaudación. La anotación del embargo, como ya hemos dicho, determina el correspondiente rango registral y el perjuicio o no a terceros según sean anteriores o posteriores a él, sin perjuicio del derecho de preferencia que puede ejercitar la Administración Tributaria. Sin embargo, la nota marginal lo que hace es avisar a terceros de la existencia de que se está desarrollando un procedimiento de ejecución. Así, mientras que es obligatoria la notificación a los titulares de cargas o derechos inscritos o anotados con posterioridad a la anotación pero anteriores a la nota marginal, no lo es a los titulares que accedan al Registro con

posterioridad a la referida nota, ya que deben darse por enterados con la publicidad que la misma proporciona. La adjudicación a tercero o a la propia Administración, conforme a las normas anteriormente referidas se hará libre de las cargas posteriores a la anotación preventiva de embargo, si bien en aras al cumplimiento del principio de tracto sucesivo proclamado en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria con carácter general, es preciso que tales titulares hayan tenido posibilidad de ser parte en el correspondiente procedimiento, en este caso de apremio, porque se les ha notificado bien de forma directa, bien de manera presunta a través de la nota marginal en cuestión.

Por todo ello debe considerarse a la nota marginal como un elemento del procedimiento ejecutivo propiamente dicho, careciendo el respectivo Ayuntamiento de competencia para que se practique la referida nota marginal en virtud de su mandamiento de embargo. En consecuencia procede denegar la práctica de la nota marginal acreditativa de la expedición de cargas, no siendo subsanable el defecto, sino que deberá solicitar el auxilio del correspondiente órgano competente para la ejecución en vía de apremio. En consecuencia:

- Se practica la anotación de embargo solicitada
- Dada la solicitud expresa, se expide certificación de dominio y cargas, a los solos efectos de publicidad formal
- Se deniega la práctica de la nota marginal acreditativa de haberse expedido certificación de cargas en el procedimiento de apremio por falta de competencia territorial del Ayuntamiento de Santander.

Contra la presente nota de calificación (...)

San Vicente de la Barquera a veintisiete de julio del año dos mil veintidós (firma ilegible).»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña Gema Igual Ortiz, alcaldesa-presidenta del Ayuntamiento de Santander, interpuso recurso el día 26 de agosto de 2022 mediante escrito por el que alegaba lo siguiente:

«Hechos.

Primero. En la dependencia municipal de Recaudación de Tributos del Excmo. Ayuntamiento de Santander, se sigue expediente ejecutivo de apremio administrativo con número 2015EXP03076301 al titular deudor don M. J. V. V. (NIF [...]) con domicilio en esta ciudad por distintos conceptos deudores y ejercicios (IBI años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021; IVTM ejercicios 2015, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021; y multas de tráfico, ejercicios 2018 y 2021), por cuyo motivo, llegado el momento conforme al orden de prelación establecido por el artículo 169.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria, se procedió a dictar, primero, distintas providencias de apremio que despachaban la ejecución contra los bienes y derechos del afectado con la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para, más tarde, emitirse diligencia de embargo de bienes inmuebles, en su cumplimiento, conforme al orden mencionado y artículo 84 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio –RGR–, o consistente en la Urbana sita en el pueblo de Quintanilla, Ayuntamiento de Lamasón, comunidad autónoma de Cantabria, identificada como finca registral número 1536/A, que aparece inscrita en el Registro de la Propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, de referencia catastral 39034A001000940000GB, en garantía de los descubiertos perseguidos. Lo anterior dio lugar al mandamiento de anotación preventiva de embargo en citado registro competente el día 27-06-2022, tras su notificación a la parte afectada de forma personalizada, el 19-05-2022, adquiriendo la debida firmeza.

Segundo. Citado mandamiento fue despachado y devuelto por el Registrador indicado con el siguiente resultado:

- Se practica la anotación de embargo solicitada.
- Se expide certificación de dominio y cargas a los meros efectos de publicidad formal.
- Se deniega la práctica de la nota marginal acreditativa de haberse expedido certificación de cargas en el procedimiento de apremio por falta de competencia territorial del Ayuntamiento de Santander.

Tercero. Contra mencionada denegación, cabe la interposición de recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy, Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública).

Fundamentos de Derecho.

Primero. Se ha de partir, en el análisis que nos ocupa, del contenido de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –LRBRL– que contempla, en su art. 11, que el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado, con personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, cuyos elementos son el territorio, la población y la organización.

El art. 12 del mismo texto legal indica que el término municipal es el territorio en el que el ayuntamiento ejerce sus competencias.

Segundo. Por otro lado, el 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 –TRLHL–, enumera, en su art. 2, los recursos de dichas Entidades Locales, entre los encontramos los ingresos procedentes de su patrimonio y demás del derecho privado; así como los tributos propios, que aparecen clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos; y los recargos exigibles, en su caso, sobre los impuestos de las Comunidades autónomas o de otras Entidades Locales.

El apartado 2 de mentado artículo señala que, para la cobranza de los tributos y de las cantidades de los ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, que debe percibir la Hacienda de las Entidades Locales, de conformidad con lo anteriormente manifestado, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la Hacienda del Estado, y actuará en su caso, conforme con los procedimientos correspondientes.

El art. 8 del meritado TRLHL recoge, igualmente, en materia de colaboración que, conforme lo dispuesto en el art. 106.3 LRBRL, las Administraciones tributarias del Estado, de las Comunidades autónomas y de las Entidades locales colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales, así como respecto de los restantes ingresos de derecho público de citadas administraciones.

Ex profeso, se recoge en el apartado 3 del mismo articulado, que las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva, que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva Entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicados por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado, en otro caso, previa solicitud del Presidente de la Corporación.

Los arts. 140 y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contienen los principios que han de seguirse en las relaciones interadministrativas y el deber de colaboración entre ellas. Así cabe resaltar la lealtad institucional, la adecuación al orden de distribución de competencias recogido en la Constitución y Estatutos de Autonomía, así como en la normativa local, la colaboración en el sentido de entender como deber de actuar con el resto de administraciones públicas para el logro de los fines comunes, la colaboración de manera voluntaria y en el

ejercicio de sus competencias, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, etc., respetando el ejercicio legítimo de las otras administraciones, facilitando la información que precisen, prestando, en el ámbito propio la asistencia que las otras administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias, cumplir con las obligaciones concretas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente, etc.

Esta asistencia y colaboración únicamente pueden negarse cuando la entidad peticionada no esté facultada para prestarla o no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a los intereses que tutela o al cumplimiento de sus propias funciones; o bien, cuando la información requerida, tenga carácter confidencial o reservado. Una negativa que, en cualquier caso, será motivadamente comunicada a la Administración solicitante.

El art. 141.3 reconoce que la Administración del Estado, las Comunidades autónomas y las Entidades locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia, pudiendo repercutirse los costes que ello pueda generar.

Además, el art. 5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria –LGT– señala que la Administración tributaria está integrada por los órganos y entidades de derecho público que desarrollen las funciones reguladas en los títulos III a VII, inclusive. El apdo. 5 del mismo artículo contiene que podrán establecerse fórmulas de colaboración para la aplicación de los tributos entre las Entidades locales, así como entre éstas y el Estado o las Comunidades autónomas.

El RGR apunta, en su art. 8, que corresponde a las Entidades locales y a sus organismos autónomos, la recaudación de las deudas, cuya gestión tengan atribuida y se llevará a cabo bien directamente por las propias entidades locales y sus organismos autónomos, de acuerdo con lo establecido en sus normas de atribución de competencias, bien por otros entes territoriales, a cuyo ámbito pertenezcan cuando así se haya establecido legalmente; y por último, por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

Desde dicho contexto, la gestión recaudatoria, ha de entenderse, como el ejercicio de la función administrativa, conducente al cobro de las deudas y sanciones tributarias y demás recursos de naturaleza pública que deban de satisfacer los obligados al pago (art. 2 RGR).

La gestión recaudatoria de los derechos de naturaleza pública se realiza tanto en periodo voluntario como en ejecutivo; siendo el cobro del periodo ejecutivo conforme al procedimiento de apremio establecido en la LGT. Una gestión recaudatoria que podrá consistir en el desarrollo de las actuaciones propiamente recaudatorias y de colaboración en dicho ámbito, conforme a la normativa de asistencia mutua a que se refiere en el art. 1.2 LGT.

Para llevarse a efecto dicho desarrollo, el art. 10 RGR señala las facultades de los órganos de recaudación, fijándose que los funcionarios públicos que desempeñen funciones de esta naturaleza serán considerados a todos los efectos agentes de la autoridad y tendrán, entre otras facultades, las previstas en el art. 142 de dicha norma legal y que, asimismo, podrán adoptar las medidas cautelares que precisen conforme con el art. 146. Igualmente, dichos funcionarios, en el desempeño de sus funciones, podrán realizar actuaciones de obtención de información previstas en los art. 93 y 94 LGT.

Por su parte, el procedimiento de apremio viene regulado en los arts. 163 y ss. de la LGT, así como 70 y ss. del Reglamento que lo desarrolla.

En síntesis, el procedimiento administrativo de recaudación ejecutiva en vía de apremio constituye un procedimiento especial, dimanante del principio de autotutela administrativa, basado en la ejecutividad y presunción de legalidad de los actos administrativos, que son la base de la potestad de ejecución forzosa, en la vertiente de apremio sobre el patrimonio de los obligados, encontrándose con cobertura legal en el art. 10.1 de la ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y 160.2b) LGT.

Tercero. Transcurrido el plazo otorgado por la ley para posibilitar voluntariamente el ingreso de las deudas de derecho público sin que se hayan materializado, se inicia con carácter ex lege el periodo ejecutivo de apremio mediante la expedición del título ejecutivo, que constituye la providencia de apremio. Según la normativa que regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, se ordena la realización efectiva del crédito de derecho público que ha resultado impagado a través de la ejecución individualizada sobre el patrimonio del deudor, constituyendo de esta forma, la providencia de apremio, base y fundamento jurídico del citado procedimiento ejecutivo.

En consecuencia, citada providencia es el acto de la Administración por la que, entre otras cosas, se ordena la ejecución contra los bienes y derechos del deudor y se liquidan los correspondientes recargos del periodo ejecutivo, siendo título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio, con la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial, para proceder contra el patrimonio del deudor, tal y como se desprende de los arts. 167.2 LGT y 70.1 RGR. Providencia de apremio que, conforme a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil –LEC– y demás normativa concordante, no tiene establecida ni encuentra limitación territorial alguna para la su eficacia.

Por su parte, la diligencia de embargo, dentro del seno del procedimiento de apremio, se han de entender como el acto administrativo por el que se documenta en el expediente ejecutivo, la traba producida sobre los bienes o derechos de titularidad del deudor, la cual requiere, inexcusablemente, ser notificada, tanto a éste como, en su caso, a los demás interesados en el procedimiento (art. 75.2 RGR).

Constituyendo, por tanto, el embargo la afección de unos bienes concretos y determinados a un proceso, con la finalidad de proporcionar a la autoridad actora los medios necesarios para llevar a normal término una futura ejecución, existiendo jurídicamente desde que se decreta, con independencia de su anotación o no, en el Registro de la Propiedad que, en su caso proceda, por razón de ubicación, constituyéndose en síntesis en un derecho de garantía que nace con el despacho de la diligencia y que se entiende hecho desde que se dicta, aunque no se hayan adoptado aún las medidas de publicidad de la traba, tal y como dispone el art. 587 LEC.

El embargo, una vez existente, es eficaz desde que se decreta. Sin embargo, su eficacia no es plena, al no afectar a terceros de buena fe, hasta que se lleve a efecto la medida de garantía adecuada a la clase de naturaleza de los bienes trabados, que cuando está referida a bienes inmuebles, consiste en su anotación en el Registro de la Propiedad, con los efectos de que, tras su anotación, será eficaz ante todos, puesto que la buena o mala fe de terceros depende del conocimiento o desconocimiento de su existencia y que, con su reflejo registral mediante su anotación preventiva, nadie podrá negar desconocimiento de la traba.

El fundamento de la medida de aseguramiento descansa en la prioridad o rango registral (*prior in tempore potior est iure*). Ello exige una cierta celeridad entre la fecha de su emisión o decreto y la de presentación en forma y plazo ordinario en los Registros públicos, en evitación de que se adelanten otras cargas con acceso igualmente registral.

En este marco de actuación, los órganos recaudadores locales, en el ejercicio de las competencias que legalmente tienen asignadas, han venido dictando diligencias de embargo de bienes inmuebles de deudores cuya ubicación se encuentra fuera del término municipal, al considerar que el límite territorial que constituye el término municipal, al que alude el precitado art. 12 LRBRL, no comporta, de manera alguna, que tenga prohibido adoptar decisiones o medidas cautelares en el seno de un procedimiento administrativo de apremio respecto del que goza de competencia, aunque se proyecte en otro término municipal, ya que el ordenamiento jurídico no exige que la diligencia de embargo de un bien inmueble ubicado en otro término se realice en el lugar donde se ubica físicamente el mismo, así como que la colaboración administrativa que puede demandar el art. 8.3 TRLHL queda limitada a la concreta ejecución del bien inmueble previamente embargado en el seno de un procedimiento de apremio instruido por la propia entidad local, tras el impago de deudas de derecho público, respecto a las cuales

su legislación específica no disponga otra cosa, sin que, en manera alguna, la exigencia de tal colaboración, pueda y deba extenderse a las medidas cautelares en que, en el seno del procedimiento de apremio, se hayan de adoptar para asegurar el cobro de la deuda de derecho público que se persigue, ya que, de no adoptarse tales medidas, el riesgo de pérdida de garantía resultaría elevado y objetivo, al producirse normalmente un evidente periculum in mora, es decir, la pérdida del objeto durante lapsos de tiempo, que consume la instrucción del procedimiento con el riesgo de que finalmente no pudiese llevarse a término la ejecución forzosa al haberse modificado el estado o situación en que se encontraban las cosas en ese momento.

En conclusión, nada parece impedir el dictado de medidas cautelares como es el embargo de bienes/derechos, ya que de una parte no se exige que la diligencia de embargo se haya de expedir en el lugar de ubicación física del bien o derecho pretendido o a embargar; y de otro, que la exigencia en esa fase cautelar de colaboración interadministrativa prevista en el reiterado art. 8.3 del TRLHL, en aras al principio de eficacia y economía procedimental y pleno desarrollo de las Administraciones locales y sus potestades propias, fuera cuestionable, a sensu contrario, de lo que sería el procedimiento a ultimar de ejecución forzosa de un bien radicado fuera del término municipal, en el que el legislador si exige el cumplimiento de esa previsión legal de intervención.

Cuarto. La cuestión indicada ha creado distinta controversia en el marco nacional al ser la anterior DGRN la que denegaba dichas anotaciones por los Recaudadores municipales para inmuebles ubicados fuera de su término municipal, por incumplimiento según éstos, de competencia. Distintos órganos judiciales (por ejemplo, Juzgado número 1 de Tarragona, en Sentencia de 23 de marzo de 2009; o Audiencia Provincial de Alicante, en Sentencia 421/2009, de 28 de diciembre; o más tarde el Tribunal Supremo, a través de la sección 4.ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, en Sentencia de 16 de marzo de 2011, en el que se dio luz, puso orden e imposibilitó la continuidad de la interpretación de la DGRN, por encontrar dicha determinación errónea y perjudicial para los intereses generales, de la que señaló con concreción, que no debía de confundirse una actuación administrativa propiamente dicha (como sería la enajenación forzosa del bien), con un mero acto declaratorio o encaminado en el procedimiento de apremio a su aseguramiento y publicidad, como es el embargo que, finalmente, materializa dicha actuación ejecutiva por el órgano competente, es decir, mediante la ejecución forzosa. Ello llevó a que la DGRN, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, cambiase el criterio denegatorio hasta entonces prefijado.

Quinto. Llama la atención a la Administración local interviniente que los argumentos esgrimidos por el Registro de la Propiedad actor hallen fundamento en distintos artículos invocados para su denegación: el art. 170.2 LGT, los arts. 84, 110 y 111 RGR, específicos en razón del procedimiento de que se trata (apremio administrativo).

Respecto al primero de ellos, mencionado precepto, literalmente, dice:

“Si los bienes embargados fueran inscribibles en un registro público, la Administración tributaria tendrá derecho a que se practique anotación preventiva de embargo en el registro correspondiente. A tal efecto, el órgano competente expedirá mandamiento, con el mismo valor que si se tratara de mandamiento judicial de embargo, solicitándose, asimismo, que se emita certificación de las cargas que figuren en el registro. El Registrador hará constar por nota al margen de la anotación de embargo la expedición de esta certificación, expresando su fecha y el procedimiento al que se refiera.

En ese caso, el embargo se notificará a los titulares de cargas posteriores a la anotación de embargo y anteriores a la nota marginal de expedición de la certificación.”

Esto es, la nota marginal está relacionada con la anotación del embargo y de la expedición de la certificación de cargas que, en vía administrativa, se solicita al mismo tiempo y momento, cosa totalmente distinta al procedimiento judicial de ejecución, en la que la petición de cargas tiene lugar en un momento ulterior dando a entender que se

pone en marcha el inicio del procedimiento de ejecución, cuya hipoteca o cualquier otro derecho aparece ya previamente inscrito o anotado.

Por otro lado, el art. 84, relativo a la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de los embargos de bienes inmuebles y de derechos sobre estos, contiene, en su punto primero, que la Administración solicitará que se practique anotación preventiva del embargo de bienes inmuebles y derechos sobre estos en el Registro de la Propiedad que corresponda. Recogiendo en su punto segundo que, a tal efecto, el órgano de recaudación competente expedirá mandamiento dirigido al Registrador con sujeción a lo dispuesto en la legislación hipotecaria y a lo establecido en los artículos siguientes, en el que solicitará, además, que se libere certificación de las cargas que figuren en el registro sobre cada finca, con expresión detallada de aquellas y sus titulares, con inclusión en la certificación del propietario de la finca en ese momento y de su domicilio. A la vista de tal certificación, se comprobará que se han efectuado todas las notificaciones exigidas por la normativa. En su defecto se procederá a practicarlas.

Con relación a los arts. 110 y 111 de mismo texto reglamentario; el primero está referido a la inscripción y cancelación de cargas cuando los inmuebles sean adjudicados a la Hacienda Pública; mientras que el segundo, está referido a la escritura pública de venta y cancelación de cargas. Es obvio, que ninguno de los dos artículos están relacionados directamente con el asunto a analizar, que es si es necesario o no extender la nota marginal prevista por el legislador y no actuaciones posteriores propias de la fase de enajenación en adelante, en la que es obligada la participación de un órgano superior como es la Comunidad autónoma o el Estado, en que, por razones obvias, no es el objeto que no ocupa, ya que estamos refiriéndonos, en todo momento, a la fase previa o de aseguramiento, es decir, la de embargo o anteriores a dichas situaciones finalistas.

Así se ha de señalar que los artículos invocados del RGR están contenidos según la estructura fijada por el legislador: en el título III, referido a la Recaudación tanto en periodo voluntario como ejecutivo; enclavado en el capítulo II, referido al procedimiento de apremio y dentro de éste, la sección 2, sobre el desarrollo del procedimiento de apremio, que en su subsección 3.^a, está referido a normas sobre embargos, artículos 75 al 93; mientras que la enajenación de bienes embargados, lo contempla el mismo título, capítulo y sección, pero en este caso enclavado en la subsección 5.^a, art. 97 a 107, y por último, la adjudicación de bienes a la Hacienda Pública y actuaciones posteriores a la enajenación, la encuentran en la sección 6.^a de idéntico Título y Capítulo, art 108 a 112.

Por tanto, resulta palmario que el legislador ha diferenciado las distintas situaciones como es la de embargo, de la enajenación o adjudicación de forma diferenciada al tratarse de estados o situaciones diferentes en su tratamiento. De ahí resulta rechazable la invocación que hace el registrador al señalar para su denegación, esos artículos, cuando, de entrada, además está reconociendo el criterio de competencia que ya admite hoy, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, para la práctica de la anotación de embargo y demás consecuencias preliminares que ello trae aparejado, que no actos de enajenación propiamente dichos, que son cuestiones o situaciones posteriores a la que ha dado lugar la negativa o rechazo de ultimar la nota marginal que el legislador tiene prevista para la vía administrativa -que no en sede judicial-, a través del procedimiento de apremio, en su artículo 170.2 LGT.

Por todo ello, con el debido respeto y en términos de estricta defensa, debemos de entender que el Registrador ha de seguir las órdenes y actuaciones que correspondan cuando haya, como en este caso, una base legal que le permita su cumplimiento y, tras la oportuna calificación del documento, operar en el sentido de legalidad previsto y que se le espera, al ser la actuación del mismo reglada y no discrecional.

Lo que no es, en absoluto, baladí. Ante su inexistencia de seguirse el procedimiento sin su constancia, sin los efectos de publicidad que frente a terceros representa, y que accedan al registro y tras la mencionada expedición de certificado de dominio y cargas, lo que representaría a la postre dificultades e impedimentos de inscripción según la doctrina de la propia DGSJFP, al nuevo adquirente en supuesto de llegarse a la enajenación del bien de que se trate, así como para la cancelación de cargas posteriores

si existieran, a las que no se les ha dado comunicación o la publicidad que tal nota para estos supone.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se solicita la estimación del presente recurso gubernativo contra la denegación de la práctica de la nota marginal solicitada sobre la finca registral número 1536/A, del Registro de la Propiedad de San Vicente de la Barquera-Potes, a favor del Ayuntamiento de Santander.»

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe en defensa de su nota de calificación por escrito de fecha 30 de agosto de 2022, ratificándola en todos sus extremos, y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1.1, 167.4 y 170.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; 2 y 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público; 2, 6 y 8.3 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; 99 del Reglamento Hipotecario; la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2008; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de marzo, 14 de abril, 29 de noviembre y 22 de diciembre de 2006, 24 de enero y 6 y 8 de marzo de 2007, 27 de agosto, 1 de septiembre y 23 de diciembre de 2008, 3 abril de 2009 y 25 de mayo y 2 y 28 de junio de 2011.

1. Se discute en el presente expediente si procede practicar la nota marginal acreditativa de haber expedido certificación de dominio y cargas al margen una anotación preventiva de embargo ordenada por mandamiento dictado por el Ayuntamiento de Santander respecto de una finca registral sita en otro término municipal.

Son hechos relevantes del presente expediente:

– Se presenta mandamiento dictado por el recaudador general/agente ejecutivo del Ayuntamiento de Santander por el que se ordena la práctica de una anotación preventiva de embargo sobre una finca sita en otro término municipal, concretamente el término municipal de Lamasón. A su vez, se solicita la expedición de certificación de dominio y cargas.

El registrador competente practica la ordenada anotación, expidiendo la certificación solicitada, si bien deniega la práctica de la nota marginal acreditativa de tal extremo al carecer, a su juicio, la Administración actuante competencia ejecutiva.

El Ayuntamiento de Santander recurre la denegación de la práctica de la nota marginal.

2. Es doctrina reiterada de este Centro Directivo, entre ellas, Resolución de 28 de junio de 2011 (vid. Resoluciones citadas en el «Vistos»), que la calificación registral de los documentos administrativos se extiende a la competencia del órgano administrativo (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario y doctrina sentada en las citadas Resoluciones de la Dirección General), y en este caso es correcta la actuación del registrador al pronunciarse sobre ella.

3. El artículo 8 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para las actuaciones ejecutivas sobre bienes sitios fuera del término municipal expresamente dispone, en su apartado 3, que: «las actuaciones en materia de inspección o recaudación ejecutiva que hayan de efectuarse fuera del territorio de la respectiva entidad local en relación con los ingresos de derecho público propios de ésta, serán practicados por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la corporación».

4. Ha sido doctrina de este Centro Directivo (cfr. las Resoluciones citadas en el «Vistos» de la presente) que, en aplicación de este artículo, las anotaciones de embargo sobre bienes sitios fuera del término municipal deberán ser practicados por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma o del Estado según los casos, previa solicitud del presidente de la Corporación, y no directamente por la Administración municipal.

Sin embargo, este Centro Directivo en Resoluciones anteriores sobre la interpretación del artículo 8 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales ha matizado esta doctrina (vid. Resoluciones de 25 de mayo y 2 de junio de 2011), diferenciando entre actuaciones estrictamente ejecutivas, especialmente la realización forzosa del bien, donde seguirá en vigor la doctrina señalada, y las meramente declarativas, en las que se incluirá la providencia de apremio, diligencia de embargo y mandamiento de anotación preventiva, donde por razones de eficacia y economía procedimental –no cabe olvidar la tendencia legislativa a la supresión de trabas administrativas– debe reconocerse competencia al órgano de recaudación municipal, incluso respecto de bienes inmuebles sitios fuera de su término municipal (véase en este sentido la sentencia firme de la Audiencia Provincial de Alicante de 28 de diciembre de 2009 y Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2008).

En definitiva, las Entidades Locales tienen plena competencia para dictar el acto administrativo mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible a su favor, cuando sea cierta su cuantía y la persona del obligado, y también para su recaudación en período voluntario o ejecutivo, dictando a tal efecto la correspondiente providencia de apremio, diligencia de embargo y medidas cautelares como es el mandamiento de anotación del embargo. En cambio, carece de tal competencia para realizar actuaciones de realización forzosa sobre bienes inmuebles situados fuera de su término municipal, que deberá llevarse a cabo por los órganos competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando deban realizarse en el ámbito territorial de ésta, y por los órganos competentes del Estado en otro caso, previa solicitud del presidente de la Corporación.

5. La certificación de dominio y cargas y su nota marginal tienen una cualificada importancia en el proceso de ejecución, sirviendo de vehículo de conexión entre el procedimiento y las titularidades registrales que gozan de presunción de existencia y protección judicial (artículo 1 y 38 de la Ley Hipotecaria).

Además, tiene una significación esencial en la determinación de la vigencia de la propia anotación preventiva, tal como ha puesto de manifiesto la reciente Sentencia del Tribunal Supremo número 237/2021, de 4 de mayo, que ha manifestado, matizado su doctrina contenida en la Sentencia número 427/2017, de 7 de julio, que la emisión de la certificación de cargas y la extensión de la nota marginal constituyen una prórroga temporal, de cuatro años, a la anotación preventiva de embargo, de forma que durante este período podrá hacerse valer el efecto de cancelación de cargas posteriores del eventual decreto de adjudicación dictado en esa ejecución.

Esta Dirección General, en su Resolución de 1 de junio de 2022, en relación con las anotaciones preventivas de embargo a favor del órgano de recaudación de la Diputación de Alicante, ha manifestado que «en definitiva, la práctica de esta nota marginal no es optativa, ni está sujeta a rogación, dada la significación que tiene en el procedimiento de ejecución (...)».

6. En conclusión, no cabe hablar de dos momentos o fases, como pretende la recurrente, pues solo se contempla reglamentariamente la práctica simultánea de dos asientos: la propia anotación y la nota marginal, sirviendo además la certificación registral para que por la Administración se compruebe si se han realizado por su parte las notificaciones procedentes.

En consecuencia, la expedición de la certificación de cargas, y su correspondiente reflejo registral mediante su nota marginal, deben incardinarse dentro del trámite procesal del embargo, de tal manera que, a estos meros y exclusivos efectos, de acuerdo con la interpretación dada en este sentido por el Tribunal Supremo en su

Sentencia de 21 de julio de 2008, ambas actuaciones participan de una naturaleza no ejecutiva.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de 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, 23 de noviembre de 2022.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.