

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

16476 *Resolución de 3 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Cartagena n.º 3 a inscribir una Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado por la que se adjudica una finca, previa declaración del Estado como heredero abintestato.*

En el recurso interpuesto por don J. A. P. P., Delegado Especial de Economía y Hacienda de Murcia, contra la negativa de la registradora de la propiedad de Cartagena número 3, doña María del Carmen García-Villalba Guillamón, a inscribir una Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado por la que se adjudica una finca, previa declaración del Estado como heredero abintestato.

Hechos

I

Por la Dirección General de Patrimonio del Estado, a través de la Delegación Especial de Economía y Hacienda en Murcia, previa la tramitación del oportuno procedimiento, se procedió a declarar al Estado como heredero abintestato de don P.M.R., adjudicándose la finca registral 12008.

II

La citada Resolución, junto con el oportuno oficio suscrito por J. A. P. P., Delegado Especial de Economía y Hacienda en Murcia, se presentó en el Registro de la Propiedad de Cartagena número 3, siendo objeto de calificación en los siguientes términos: «I.– Hechos: 1.º Con fecha 16 de julio de 2020 se ha presentado bajo el asiento 425 del Diario 30 oficio remitido al Registro de la Propiedad de Cartagena n.º 3, suscrito por el Delegado Especial de Economía y Hacienda de Murcia, don J. A. P. P. el día 15 de julio de 2020, junto con resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de fecha 23 de noviembre de 2017, en la que la Administración General del Estado ha sido declarada única y universal heredera a beneficio de inventario, de don P.M.R., adjudicándose los bienes y derechos descritos en el inventario de la herencia. Se solicita la inscripción de la finca 12008 de la Sección 1.ª a favor de la Administración General del Estado, Delegación de Economía y Hacienda, como bien patrimonial. 2.º Se acompañan los siguientes documentos: a) Auto dictado el uno de marzo de dos mil dieciocho por la magistrada juez del Juzgado de Primera Instancia Número 3 de Cartagena, que se encuentra incompleto, si bien se ha procedido a obtener por la que se suscribe un ejemplar completo del mismo a través del código seguro de verificación. b) Certificación suscrita el día 14 de julio de 2020 por el Delegado Especial de Economía y Hacienda de Murcia, don J. A. P. P. haciendo constar la firmeza en vía administrativa de la resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado de 23 de noviembre de 2017. c) Oficio suscrito por don J. A. P. P. haciendo constar su cese en la intervención y administración del caudal hereditario, al haber sido declarado heredero el Estado. d) Acta de toma de posesión de finca situada en (...) de Cartagena, suscrita por doña I. C. R. S. M., Secretaria General de la Delegación de Hacienda de Cartagena, doña N. S. M., funcionaria de la misma Delegación y doña A. R. M., persona de la que no consta la condición en que suscribe la citada acta. e) Fotocopia de nota simple de la finca 12.008 de la sección 1.ª del Registro de la Propiedad de Cartagena número 3, fotocopias de notas simples de fincas correspondientes a la demarcación de otro Registro y fotocopia

de diligencia de notificación, que, dado su carácter de meras fotocopias, no pueden ser tenidas en cuenta en la calificación registral, de acuerdo con el principio de legalidad. f) Oficio suscrito por don J. A. P. P. dirigido a don P.G.A.C. (abogado) en representación de don B.M.A., doña M.J.M.M., doña J.L.M.O., don G.M.O. y don P.M.M. g) Documento firmado electrónicamente por el abogado del Estado el día 15 de julio de 2020 en que presta su conformidad, por ser conforme a derecho, a la inscripción de la finca 12.008 a favor del Estado en el Registro número 3 de Cartagena, por herencia de don P.M.R. 3.º En el oficio, se contienen, entre otros, los siguientes extremos: –Que por resolución, hoy firme en vía administrativa, de la Dirección General del Patrimonio del Estado de 23 de noviembre de 2017 la Administración General del Estado fue declarada heredera única y universal, a beneficio de inventario de don P.M.R., adjudicándose al Estado los bienes y derechos descritos en el inventario de la herencia que constan en la resolución, entre ellos, la finca registral 12008 de Cartagena inscrita en el Registro de la Propiedad número 3. –Que mediante auto de 1 de marzo de 2018 del Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Cartagena se acuerda cesar la intervención y administración del caudal hereditario y autoriza al Estado a tomar posesión de los bienes y derechos del causante, habiendo tomado posesión el Estado de la finca mediante acta de toma de posesión de fecha 3 de diciembre de 2018. –Que el día 15 de enero de 2019 se presentó escrito solicitando la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad, siendo calificado negativamente el día 25 de abril de 2019, suspendiendo la inscripción solicitada al señalar que «tan sólo se afirma la renuncia de los herederos legítimos conocidos así como la falta de identificación de otros posibles herederos, sin que se contenga particular alguno relativo a la existencia o no de descendientes, ascendientes u otros posible parientes colaterales con derecho a heredar». Que «yendo más allá de lo que requiere nuestras obligaciones legales», realizamos una búsqueda aleatoria, usando la base de datos del Catastro, practicándose 29 notificaciones aleatorias, con resultado negativo, excepto las que citan a continuación que «han comparecido como supuestos herederos»: don B.M.A., sobre el cual el Registro Civil no aportó certificado de nacimiento que acredite su parentesco, que manifiesta ser pariente en 4.º grado del causante, como primo hermano; doña J. y don P.M.M. y doña J.L. y don G.M.O., que manifiestan ser herederos en 5.º grado, que pretenden heredar por delación del artículo 1006 del código Civil, por la muerte de don J.A.M.A., por ser hijos de éste, que manifiestan que su padre era primo hermano de don P.M.R. y que falleció con posterioridad a éste. –Que tales personas, presuntos herederos, solicitaron personarse en el procedimiento a través del abogado don P.G.A.C., expresándose en el oficio que aquéllos no han comparecido voluntariamente sino a requerimiento de la Delegación de Economía y Hacienda, teniendo todos su domicilio en Cartagena, por lo que se presume en el oficio que enterados de la muerte del causante y «que presumiblemente estaban esperando que el Estado resolviera el problema de las múltiples ocupaciones para después reclamar la herencia». –Que se notificó a los presuntos herederos ofrecimiento de acciones para que las ejercieran en la forma que preceptúa el artículo 20 bis, apartado 8 de la LPAP, ya que no es el Estado el que tiene que reconocer o no el presunto título de los presuntos herederos, sino la Jurisdicción Civil. –Que, dicha notificación se hizo efectiva «tras una labor detectivesca», requiriéndose a los presuntos herederos para que, en el plazo de un mes, realicen lo siguiente: «1.–Interpongan demanda ante el Juzgado de 1.ª Instancia correspondiente solicitando que el mismo anule la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado de fecha 23 de noviembre de 2017 y los declare herederos del señor M. 2.–O que, en el mismo plazo, si no interponen la citada demanda, renuncien a sus presuntos derechos hereditarios ante notario. Si en el citado plazo no hacen ni una cosa ni otra, esta Delegación entenderá que hacen dejación de sus presuntos derechos y reiniciará la gestión y liquidación del abintestato». –Que, habiendo transcurrido el plazo concedido de un mes, la Delegación de Economía y Hacienda, como heredera legítima y con título firme, ha reiniciado la gestión y liquidación del abintestato. Se expresa que se tiene en cuenta además «los derechos de terceros de buena fe que tienen pendiente de finalizar contratos de venta

con el Estado y a los que esta situación les está perjudicando», afirmación que resulta incomprensible dado que la venta de bienes por parte del Estado requiere, entre otros extremos, la «previa» depuración jurídica de la finca, conforme al artículo 136.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, lo que en el presente caso no se ha producido. –Que el artículo 20 ter 4) de la LPAP establece que como título inscribible favor de la Administración la declaración administrativa de heredero abintestato que contenga la adjudicación de los bienes hereditarios o, en su caso las resoluciones posteriores del Director General del Patrimonio del Estado o del Delegado de Economía y Hacienda acordando la incorporación de bienes y derechos al caudal relicto y su adjudicación. Se adjunta como «prueba» de ello «la inscripción a nombre del Estado de los inmuebles rústicos de esta misma herencia en otro Registro de la Propiedad de Cartagena». –Que se adjunta dictamen del abogado del Estado que informa que la solicitud de inscripción de la finca está ajustada a derecho. Tal documento se ha relacionado bajo el apartado i) del Hecho 2.º del presente acuerdo de calificación negativa. 4.º En la resolución administrativa dictada el día 23 de noviembre de 2017 se hacen constar, entre otros, los siguientes extremos: –el fallecimiento en estado de soltero del causante el día 11 de abril de 2015, acreditado en el expediente mediante certificado de defunción; –la falta de otorgamiento de testamento, acreditado en virtud del certificado del Registro General de Actos de Ultima Voluntad; –la autorización de escrituras de renuncia a la herencia causada, otorgadas por doña I.M.R., doña C.M.R.–hermanas del causante–, doña I.G.M.–sobrina del causante–, don P.J.H.M.–sobrino del causante– y sus dos hijos, don R.H.S.M. e I.H.S.M.; –la acreditación de que los herederos legítimos conocidos han renunciado válidamente a la herencia y que no ha comparecido ninguna persona que pretendiese ser heredera del causante ni se han identificado otros posibles herederos. La falta de aportación de documentos en los que se pudiera fundar una duda razonable respecto a la existencia de otros herederos legítimos; –la consideración de que existiendo renuncia de los herederos y no habiendo comparecido ninguna persona que alegue tener derecho a la herencia ni localizado otros posibles herederos legales, se puede considerar que el causante carece de herederos. 5.º En la resolución no consta suficientemente descrita la finca, si bien tal descripción aparece en el acta de toma de posesión. II.–Fundamentos de derecho: 1.º La resolución administrativa sólo tiene en consideración hermanos e hijos de hermanos y nietos de hermano/a del causante, sin que conste la inexistencia o premoriencia de otros colaterales hasta el cuarto grado, extremo que habría de acreditarse para la procedencia de la declaración a favor del Estado, resultando en cambio del oficio presentado la existencia de parientes que pudieran tener derecho a heredar. Para que proceda la declaración a favor del Estado, ha de estar acreditada la inexistencia o premoriencia de parientes con derecho a heredar abintestato (artículos 954 y 956 del Código Civil). En este sentido, la Dirección General de los Registros y del Notariado en resolución de 13 de febrero de 2019, se refiere a «la exigencia de la concurrencia, como presupuesto previo necesario para la declaración a favor del Estado, de la condición negativa de la inexistencia de otras personas con derecho a heredar abintestato, hecho que ha de quedar acreditado plenamente». En el presente caso, no sólo no se acredita la inexistencia de esas otras personas con derecho a heredar abintestato, sino que de la documentación acompañada y del contenido del oficio suscrito el día 15 de julio de 2020 resulta la existencia de posibles herederos, sin que la falta de atención por tales parientes al requerimiento efectuado por la Administración justifique la procedencia de la declaración a favor del Estado con el posible efecto, en su caso, de vulneración del orden de llamamientos establecido en el Código Civil. La Delegación de Hacienda, teniendo conocimiento de la existencia de personas que, en su caso, puedan tener derecho a la herencia, considerando por su inacción que han hecho dejación de sus derechos, mantiene la legalidad de la resolución en que ha sido declarada heredera la Administración General del Estado, aun cuando tal inacción no sea equiparable en modo alguno a una renuncia en sentido jurídico y aun cuando la propia Administración pone de manifiesto en el oficio que no es el Estado el que tiene que reconocer o no el presunto título de los presuntos herederos, sino la

Jurisdicción Civil. No resulta de la resolución la totalidad de los particulares necesarios para la práctica de la inscripción, incluyendo todos los que permitan alcanzar el corolario de la determinación individualizada de los llamamientos hereditarios operada por la ley, como expresa la citada resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ya que tan sólo se afirma la renuncia de los herederos legítimos conocidos así como la falta de identificación de otros posibles herederos, sin que se contenga particular alguno relativo a la existencia o no de descendientes, ascendientes u otros posible parientes colaterales con derecho a heredar. Por otra parte, de la documentación acompañada y del contenido del oficio suscrito el día 15 de julio de 2020 resulta la existencia de parientes que pudieran tener derecho a heredar dentro del cuarto grado como determina el artículo 954 del Código Civil. Expresa el oficio que a tales parientes se les realiza una notificación para que efectúen determinadas actuaciones y habiendo transcurrido el plazo concedido por la Administración, estima ésta que han decaído sus derechos, ignorándose además el apoyo legal de tal actuación por parte de la Administración. En relación con el ámbito de las facultades del registrador para calificar la declaración de herederos abintestato a favor de la Administración General del Estado, hay que recodar conforme a reiteradísima doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en la actualidad, Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que el registrador puede y debe calificar las posibles discordancias entre la declaración de herederos realizada en el acta notarial (y lo mismo ha de afirmarse en el caso de la declaración administrativa de heredero abintestato a favor del Estado por identidad de razón) y lo que resulte del correspondiente llamamiento legal, así como la no acreditación de los presupuestos legales para la apertura de la sucesión intestada. Cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento. En virtud de lo expuesto, acuerdo el día 4 de agosto de 2020 suspender la inscripción solicitada por el defecto señalado bajo el número 1.º de los Fundamentos de Derecho y sus correlativos Hechos. En Cartagena, a cuatro de agosto de dos mil veinte. La registradora: Firmado: María del Carmen García-Villalba Guillamón».

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. A. P. P., Delegado Especial de Economía y Hacienda en Murcia, interpuso recurso ante esta Dirección General atendiendo a los siguientes argumentos: «Hechos y fundamentos. En fecha 15 de julio de 2020 el recurrente presentó en el Registro de la Propiedad N.º 3 de Cartagena (Murcia) Certificación suscrita el 14 de julio de 2020 en la que se hacía constar la firmeza de la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de fecha 23 de noviembre de 2017 en la que se declara a la Administración General del Estado heredera única y universal, a beneficio de inventario, de don P.M.R. y se solicitaba la inscripción de las fincas de dicha herencia adjudicadas al Estado. Dicho documento administrativo presentado fue objeto de calificación negativa, con fundamento en apreciaciones que se refieren a la no acreditación por el Estado de la existencia o prelación de colaterales hasta el cuarto grado del difunto que pudieran tener derecho a heredar. Continúa señalando el escrito de calificación negativa que, dado que el registrador debe calificar las posibles discordancias entre la declaración de herederos realizada en acta notarial y lo que resulte del correspondiente llamamiento legal, así como la no acreditación de los presupuestos legales para la apertura de la sucesión intestada «lo mismo ha de afirmarse en el caso de declaración administrativa abintestato del Estado por identidad de razón». Dicha argumentación es errónea y desconoce la presunción de validez y ejecutividad de los actos administrativos, tradicional en nuestro Derecho Administrativo, y expresamente reconocida en los artículo 38 y 39 de la

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señalando el art. 39.1 que «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten» añadiendo el artículo 39.4 de la misma norma que «Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus propias competencias deberán ser observadas por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración». Dicha presunción de veracidad y ajuste a la legalidad únicamente puede ser privada de eficacia en un procedimiento judicial instado por quien demuestre interés en su revisión teniendo en cuenta, además, que en el presente caso el acto administrativo que declara al Estado heredero abintestato, la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de fecha 23 de noviembre de 2017, es un acto administrativo firme, no pudiendo la señora registradora negar la ejecutividad derivada del mismo y, en consecuencia, no pudiendo denegar la inscripción del derecho de propiedad del Estado sobre las fincas adjudicadas, derivadas de dicho acto administrativo firme. Específicamente, respecto a la declaración de herederos abintestato, dispone el artículo 20 bis 8. de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, «8. Los actos administrativos dictados en el procedimiento previsto en esta sección sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa. Quienes se consideren perjudicados en cuanto a su mejor derecho a la herencia u otros de carácter civil por la declaración de heredero abintestato o la adjudicación de bienes a favor de la Administración podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del Título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En el presente caso ninguna acción se ha ejercitado por nadie que se crea con mejor derecho que el Estado sobre la herencia en cuestión, por lo que el acto administrativo de adjudicación a favor de la Administración General del Estado es un acto firme del que derivan derechos susceptibles de inscripción registral, que no pueden ser desconocidos por la Sra. Registradora N.º 3 de Cartagena. La calificación negativa de la registradora es contraria, dicho sea en términos de documentos administrativos que el registrador ha de limitarse, al artículo 99 del Reglamento Hipotecario, sin entrar a valorar sobre el acierto intrínseco de la decisión administrativa que en aquellos se contiene, pues, ello supondría interferir en el procedimiento administrativo extemporáneamente y negar la presunción de validez y ejecutividad del acto administrativo dictado por el órgano competente para ello conforme al procedimiento establecido siendo firme dicho acto y no existiendo contienda judicial alguna que discuta su legalidad. En consecuencia, el título inscribible es la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado, de fecha 23 de noviembre de 2017, y como quiera que ésta ordena incondicionadamente la inscripción a favor del recurrente y se trata de una resolución que tiene aptitud legal para provocar tal asiento, el registrador ha de estar y pasar por tales declaraciones y practicar la inscripción solicitada, pues de lo contrario, el registrador se interferiría en el procedimiento administrativo de declaración de herederos, de forma improcedente. Así sucede en este caso, donde las consideraciones por parte del registrador corresponden propiamente al fondo de la resolución administrativa, por lo que fundarse en tales argumentos a la hora de proceder a su calificación registral supone una extralimitación de su función calificadora respecto de los documentos administrativos. Por tanto, solicito que se revoque la calificación, acordando la inscripción, puesto que la Resolución administrativa en el expediente de declaración de herederos abintestato, en favor del Estado, es clara e indubitada en el sentido que declara a la Administración General del Estado heredera única y universal de don P.M.R. y le adjudica a la misma los bienes que constan en el inventario de la herencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 20 bis 6 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y, en consecuencia, la

Registradora debe atenerse al pronunciamiento administrativo firme, procediendo a su inscripción.».

IV

La registradora de Cartagena número 3, doña María del Carmen García-Villalba Guillamón, emitió informe en el que mantuvo íntegramente su calificación, formando el oportuno expediente que ha elevado a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 14, 16 y 38 de la Ley Hipotecaria; 193 y siguientes, 40 y 954 a 958 del Código Civil; 20.6, 20 bis y 20 ter de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 17 de la Ley del Notariado; 74 y siguientes de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; 4 a 16 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 76 y 99 del Reglamento Hipotecario; Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1964, 15 de abril y 16 de junio de 2011, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública) de 7 de noviembre de 2001, 27 de febrero de 2002, 4 de junio de 2002, 14 de noviembre y 2 de diciembre de 2008, 7 de marzo de 2009, 13 de diciembre de 2010, 12 de noviembre de 2011, 12 de junio de 2012, 12 y 16 de noviembre de 2015, 20 de diciembre de 2017 y 2 de agosto y 17 de septiembre de 2018, 13 de febrero y 6 de agosto de 2019 y 15 y 23 de enero de 2020.

1. El presente recurso tiene como objeto la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado por la que se procede a declarar a este como heredero abintestato de una persona y se le adjudica la finca 12008.

La registradora suspende la inscripción por entender que falta el presupuesto previo imprescindible para que el Estado sea declarado heredero, en tanto no consta acreditada la inexistencia de parientes del causante con mejor derecho a sucederle en vía intestada.

El Estado considera que ha quedado acreditado que las únicas personas, que han alegado en el expediente su posible condición de herederas intestadas, han tenido oportunidad de impugnar esta resolución y, por tanto, han de considerarse renunciantes a dichos derechos. Por otro lado, en el recurso se alega la imposibilidad de que la registradora revise el fondo de la resolución administrativa a través de su calificación.

2. Como cuestión preliminar ha de hacerse mención del hecho de que junto a la documentación objeto de calificación se acompañen notas simples de otros Registro de las que resulta que el título ha sido inscrito en ellos.

Al respecto es preciso recordar una vez más que el registrador al llevar a cabo el ejercicio de su competencia de calificación de los documentos presentados a inscripción no está vinculado, por aplicación del principio de independencia en su ejercicio, por las calificaciones llevadas a cabo por otros registradores o por las propias resultantes de la anterior presentación de la misma documentación o de la anterior presentación de otros títulos, dado que debe prevalecer la mayor garantía de acierto en la aplicación del principio de legalidad por razones de seguridad jurídica (por todas, Resoluciones de 13 de marzo y 8 de mayo de 2012, 11 de marzo y 10 de julio de 2014, 25 de marzo de 2015 y 30 de noviembre de 2018).

De lo anterior no resulta un perjuicio para la seguridad jurídica ya que los mecanismos previstos en el ordenamiento para la revisión de las decisiones de los registradores, como lo es este expediente de recurso, garantizan a los interesados la defensa de su posición jurídica en términos que su derecho a la inscripción sea revisado y, en su caso, confirmado, así como el establecimiento de criterios uniformes de actuación.

3. En segundo lugar, en relación con el ámbito de las facultades del registrador para calificar la declaración de herederos abintestato a favor de la Administración General del Estado, cuestionadas por el recurrente, hay que recordar conforme a reiteradísima doctrina de este Centro Directivo que el registrador puede y debe calificar las posibles discordancias entre la declaración de herederos realizada en el acta notarial (y lo mismo ha de afirmarse en el caso de la declaración administrativa de heredero abintestato a favor del Estado por identidad de razón) y lo que resulte del correspondiente llamamiento legal, así como la no acreditación de los presupuestos legales para la apertura de la sucesión intestada.

Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1964 «la declaración judicial de herederos abintestato no es más que algo individualizador de un llamamiento hereditario operado por virtualidad de una norma legal, carente de eficacia jurídico-material y meramente limitado a justificar formalmente una titularidad sucesoria preexistente *ope legis*». En el mismo sentido las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de abril y 16 de junio de 2011 insisten en que el auto de declaración de herederos no tiene carácter constitutivo de la condición de heredero, que está determinada por el llamamiento legal. De esta forma, todo aquello que las separe de esta finalidad resultará incongruente con esta clase de procedimientos y podrá ser calificado por el registrador. Así lo entendieron ya la Resolución de esta Dirección General de 5 de diciembre de 1945, el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de Cataluña de 26 de julio de 1993 y la Resolución de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas de Cataluña de 11 de julio de 2007.

También lo han reiterado las Resoluciones de este Centro Directivo de 12 de noviembre de 2011, 12 de junio de 2012, y las más recientes de 12 y 16 de noviembre de 2015 y 2 de agosto y 17 de septiembre de 2018 y 13 de febrero de 2019. Como aclaraba la primera de estas Resoluciones «(...) la declaración de herederos abintestato no produce excepción de cosa juzgada en juicio declarativo y que los herederos legales de doña F. A. A. no han sido citados en el procedimiento de jurisdicción voluntaria de declaración de herederos. En efecto, en el caso que nos ocupa, del relato fáctico de la resolución, como se ha indicado, resulta de modo inequívoco que corresponde la condición de heredero de doña F. A. A. a su cónyuge y no a sus hermanos, por lo que la resolución es incongruente con el procedimiento en el que se ha dictado y la calificación del registrador debe ser confirmada. Además, tratándose de un llamamiento legal, y pudiendo el registrador conocer quiénes son los herederos abintestato del causante, a la incongruencia de la resolución se añaden los obstáculos que surgen del Registro, al otorgarse la escritura de partición por quienes no son los herederos del causante afectando a la validez del propio negocio jurídico particional (cfr. artículos 14 y 20 de la Ley Hipotecaria, y 80 del Reglamento Hipotecario). Sostener lo contrario supondría admitir el carácter constitutivo del auto dictado, al atribuir la condición de herederos a quienes no han sido llamados por la ley, prescindiendo de los verdaderos herederos y sin que los mismos hayan podido intervenir en el procedimiento en el que la resolución se ha dictado».

Obviamente, siendo ello así en relación con un auto judicial de declaración de herederos abintestato dictado en el procedimiento judicial correspondiente (supuesto al que se refería la Resolución transcrita), con no menor fundamento ha de aplicarse tal doctrina en relación con las actas notariales de declaración de herederos abintestato (*vid.* Resoluciones citadas en los «Vistos»), y en relación con las declaraciones administrativas de heredero abintestato a favor del Estado por identidad de razón.

Así lo confirman las recientes Resoluciones de 20 de diciembre de 2017 y 2 de agosto de 2018, que en alusión a las Resoluciones de 12 y 16 de diciembre de 2015 afirman que «en los supuestos de estas dos Resoluciones, la respectiva acta de cierre de la declaración de herederos abintestato presentada incorporaba todos los datos necesarios para la calificación e inscripción relativos a la apertura de la sucesión, los particulares de la prueba practicada en que se apoya la declaración de notoriedad, la competencia del notario, fecha de nacimiento y de fallecimiento del causante, la ley

reguladora de la sucesión, estado civil y cónyuge, número e identificación de los hijos, último domicilio del causante, con expresión de los parientes concretos que gozan de la preferencia legal de órdenes y grados de sucesión con la específica y nominativa declaración de herederos abintestato, siendo congruente el acta respecto del grupo de parientes declarados herederos por lo que este Centro Directivo concluyó que no podía exigirse que se aportara, además, el acta previa en que se documentó el inicial requerimiento al notario autorizante (Resolución de 12 de noviembre de 2015)...», confirmando así la línea doctrinal consolidada de este Centro Directivo conforme a la cual tanto en las antiguas resoluciones judiciales, como en las actas de declaración de herederos abintestato, y ahora también en las declaraciones administrativas de heredero abintestato a favor del Estado, el registrador debe contar para su calificación e inscripción con todos los particulares necesarios para ésta, «incluyendo todos los que permitan alcanzar el corolario de la determinación individualizada de los llamamientos hereditarios operados por la ley».

Por lo demás, procede recordar que, conforme a la doctrina de este Centro Directivo (*vid.* Resoluciones citadas en los «Vistos»), la calificación registral de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad se extiende 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 (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario).

En efecto, cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, habida cuenta de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye a aquellos asientos, y entre los que se encuentran no sólo los derivados del principio de legitimación registral (con los que sólo en parte se confunden los resultantes de la presunción de validez del artículo 39.1 de la Ley 39/2015), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia *erga omnes*, como el de inoponibilidad de lo no inscrito y el fe pública registral de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (*vid.* Resoluciones de 15 de enero de 2013 y 11 de julio de 2014).

Y es que la ejecutividad consagrada en la Ley 39/2015 ampara el contenido natural e implícito del acto administrativo, que es aquel cuya existencia es necesaria para individualizar el acto mismo, que se infiere necesariamente por la ley de un determinado acto, aunque no sea expreso. Pero el acceso al Registro de la Propiedad no forma parte de ese contenido, sino que ha de someterse a las normas propias del sistema registral.

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 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 están establecidas por las leyes y los 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 (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, actualmente artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015), 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, 1 de junio de 2012, 12 de febrero, 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016 y 18 de octubre de 2018).

Y ya se ha dicho que la declaración judicial de herederos abintestato tiene por objeto individualizar el llamamiento hereditario operado por virtualidad de una norma legal, por lo que carece de eficacia jurídico-material y se limita a justificar formalmente una titularidad sucesoria preexistente «*ope legis*» (vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1964, 15 de abril y 16 de junio de 2011), por lo que todo aquello que las separe de esta finalidad resultará incongruente con esta clase de procedimientos y podrá ser calificado por el registrador.

Finalmente, no cabe duda de que un trámite esencial del expediente administrativo de declaración de heredero abintestato a favor del Estado es el relativo a la prueba de la ausencia de parientes con derecho a heredar abintestato (cfr. artículos 954 y 956 del Código civil), lo que implica la necesidad de acreditar la ausencia de cónyuge supérstite, hermanos, hijos de hermanos, y demás parientes del causante en línea colateral hasta el cuarto grado.

4. En cuanto al fondo de la cuestión planteada en el presente recurso, versa precisamente sobre la acreditación de este último extremo, esto es, la ausencia de parientes con derecho a heredar abintestato al causante y titular registral.

Según el artículo 14 de la Ley Hipotecaria en su párrafo primero (modificado por la disposición final duodécima de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, y por la disposición final primera de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil) «el título de la sucesión hereditaria, a los efectos del Registro, es el testamento, el contrato sucesorio, el acta de notoriedad para la declaración de herederos abintestato y la declaración administrativa de heredero abintestato a favor del Estado, así como, en su caso, el certificado sucesorio europeo al que se refiere el capítulo VI del Reglamento (UE) n.º 650/2012» (según el texto de este mismo artículo anterior a la referida reforma, era también título sucesorio la declaración judicial de herederos abintestato).

Conforme al párrafo primero del artículo 76 del Reglamento Hipotecario, «en la inscripción de bienes adquiridos por herencia testada se harán constar las disposiciones testamentarias pertinentes, la fecha del fallecimiento del causante, tomada de la certificación respectiva, y el contenido del certificado del Registro General de Actos de Última Voluntad». Y el párrafo segundo del mismo precepto reglamentario añade que «en la inscripción de bienes adquiridos por herencia intestada se consignarán los particulares de la declaración judicial de herederos» (lo mismo debe entenderse actualmente respecto del acta de notoriedad de declaración de herederos abintestato y de la declaración administrativa de heredero abintestato a favor del Estado).

La posibilidad de declarar heredero abintestato al Estado mediante un procedimiento administrativo fue una novedad introducida por la disposición final duodécima de la citada Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. Como pone de manifiesto su Preámbulo «las reformas del Código Civil y de la Ley del Notariado derivadas de las modificaciones que en materia de sucesiones y, en especial, lo que se refiere a títulos sucesorios, han llevado también a modificar la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En este caso, para reconocer a la Administración Pública la facultad de declaración de heredero abintestato, a favor de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas u otros organismos, materia que también se desjudicializa, suprimiéndose el tradicional reparto en tres partes del haber hereditario y estableciendo que una de ellas será ingresada en el tesoro público y las otras dos para asistencia social. Ello justifica también la reforma del artículo 14 de la Ley Hipotecaria para reconocer como título de la sucesión hereditaria, a los efectos del Registro, junto al testamento y al contrato sucesorio, el acta de notoriedad para la declaración de

herederos abintestato, la declaración administrativa de heredero abintestato a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas y el certificado sucesorio europeo».

La reforma supuso, por tanto, también la modificación paralela del artículo 20, apartado 6, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y la incorporación de los nuevos artículos 20 bis, 20 ter y 20 quáter, relativos respectivamente al procedimiento para la declaración de la Administración del Estado como heredero abintestato, a los efectos de dicha declaración y a la liquidación del caudal hereditario (preceptos que en lo menester se complementan por los artículos 4 a 15 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley 33/2003).

Como señaló la Resolución de este Centro Directivo de 27 de enero de 2015, «las formalidades necesarias para la inscripción de bienes a favor del Estado por título de herencia intestada, además de lo previsto con carácter general en la legislación hipotecaria y en el Código Civil, resultaban del Decreto 2091/1971 de 13 de agosto, hoy derogado y sustituido por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, que regula esta materia en el Capítulo I del Título I, artículos 4 a 15, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 20.6 de la Ley 33/2003. La peculiaridad fundamental respecto de cualquier otro heredero único que resulta de esta regulación consiste en que el Estado precisa no sólo de la declaración de heredero a su favor y de la formalización de un inventario de los bienes y derechos (*vid.* artículos 14 y 16 Ley Hipotecaria), sino también de la entrega de los bienes relictos por parte de la autoridad judicial, entrega de la que se levantará acta». Peculiaridad que tras la reforma introducida por la Ley de la Jurisdicción Voluntaria queda matizada a la vista de la redacción actual del apartado 1 del artículo 20 ter de la Ley 33/2003, conforme al cual «realizada la declaración administrativa de heredero abintestato, que supondrá la aceptación de la herencia a beneficio de inventario, se podrá proceder a tomar posesión de los bienes y derechos del causante y, en su caso, a recabar de la autoridad judicial la entrega de los que se encuentre bajo su custodia».

Otra especialidad de estos casos, junto con las que derivan de la propia tramitación administrativa (informes de la Abogacía del Estado, publicaciones oficiales, régimen de recursos administrativos, etc.), es la que deriva de dotar a la correspondiente resolución administrativa de la aptitud de título inscribible y, en su caso, inmatriculador.

Dispone al respecto el mismo artículo 20 ter en su apartado 4 que «a los efectos previstos en los artículos 14 y 16 de la Ley Hipotecaria, la declaración administrativa de heredero abintestato en la que se contenga la adjudicación de los bienes hereditarios, o, en su caso, las resoluciones posteriores del Director General del Patrimonio del Estado o del Delegado de Economía y Hacienda acordando la incorporación de bienes y derechos al caudal relicto y su adjudicación, serán título suficiente para inscribir a favor de la Administración en el Registro de la Propiedad los inmuebles o derechos reales que figurasen en las mismas a nombre del causante. Si los inmuebles o derechos reales no estuviesen previamente inscritos, dicho título será bastante para proceder a su inmatriculación».

Ahora bien, en lo que no hay especialidad ni novedad alguna es en la exigencia de la concurrencia, como presupuesto previo necesario para la declaración a favor del Estado, de la condición negativa de la inexistencia de otras personas con derecho a heredar abintestato, hecho que ha de quedar acreditado plenamente.

Así resulta de la redacción del artículo 20.6 de la Ley 33/2003, dada por la Ley de la Jurisdicción Voluntaria, al remitirse a las normas civiles aplicables (*vid.* artículos 954 y 956 del Código Civil): «La sucesión legítima de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley, el Código Civil y sus normas complementarias o las normas de Derecho foral o especial que fueran aplicables».

Tras lo cual señala el mismo precepto que «cuando a falta de otros herederos legítimos con arreglo al Derecho civil común o foral sea llamada la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, corresponderá a la Administración

llamada a suceder en cada caso efectuar en vía administrativa la declaración de su condición de heredero abintestato, una vez justificado debidamente el fallecimiento de la persona de cuya sucesión se trate, la procedencia de la apertura de la sucesión intestada y constatada la ausencia de otros herederos legítimos». Es decir, que en todo caso ha de quedar acreditada («constatada» dice la norma) no sólo el fallecimiento del causante y la correlativa apertura de la sucesión intestada, sino también «la ausencia de otros herederos legítimos».

Como es sabido, la declaración de herederos a favor de una persona debe venir referida al momento del fallecimiento del causante, en cuanto que tal declaración constituye la determinación o concreción de un llamamiento sucesorio referido a tal momento preciso (cfr. Resoluciones de 17 de julio de 2006 y 27 de febrero de 2013), razón por la cual estas Resoluciones declararon que es perfectamente posible declarar heredero a una persona fallecida, pues conforme a los artículos 657 y 661 del Código Civil los derechos a la sucesión de una persona se transmiten desde el momento de su muerte, sucediendo los herederos al difunto por el hecho solo de su muerte en todos sus derechos y obligaciones. La declaración de herederos implica, pues, una declaración referida a un momento temporal determinado que es el momento de fallecimiento del causante, que no impide el reconocimiento como heredero de un fallecido sin perjuicio de que el derecho a aceptar la herencia tenga que ser ejercitado por los herederos de éste (artículo 1006 del Código Civil).

5. A la vista de lo expuesto, en un caso como el que ahora es objeto de análisis en el que durante la tramitación del expediente administrativo se han personado determinadas parientes que alegaron tener derecho a su reconocimiento como herederos intestados del causante, no puede accederse a la inscripción de la Resolución calificada que declara heredero al Estado y le adjudica los bienes integrantes del haber relicto, puesto que no ha quedado acreditado, sino más bien al contrario, el presupuesto fundamental de la inexistencia de parientes con derecho preferente a ser declarados herederos intestados del causante.

Tampoco puede admitirse el planteamiento que hace la Resolución de la Dirección General de Patrimonio respecto al hecho de que dichos parientes han renunciado a sus posibles derechos porque fueron requeridos al efecto de que: «1.—Interpongan demanda ante el Juzgado de 1.ª instancia correspondiente solicitando que el mismo anule la Resolución de la Dirección General de Patrimonio del Estado de fecha 23 de noviembre de 2017 y los declare herederos del señor M. 2.—O que, en el mismo plazo, si no interponen la citada demanda, renuncien a sus presuntos derechos hereditarios ante notario. Si en el citado plazo no hacen ni una cosa ni otra, esta Delegación entenderá que hacen dejación de sus presuntos derechos y reiniciará la gestión y liquidación del abintestato. —Que, habiendo transcurrido el plazo concedido de un mes, la Delegación de Economía y Hacienda, como heredera legítima y con título firme, ha reiniciado la gestión y liquidación del abintestato.».

Como ya se señaló en anteriores apartados, el Tribunal Supremo (Sentencias de 11 de diciembre de 1964, 15 de abril y 16 de junio de 2011) ha dejado claro que el procedimiento de declaración de herederos abintestato (ya sea judicial, notarial o administrativo) carece de eficacia constitutiva de la condición heredero, que se tiene o no por el llamamiento que hace la ley. Por tanto, no corresponde a la autoridad administrativa en el seno de este expediente declarar si esos parientes con un llamamiento legal preferente hacen o no dejación de sus derechos. Si al Estado le consta la existencia de parientes a los que la ley atribuye la condición de llamados a la sucesión abintestato, en tanto no acredite su renuncia, ha de abstenerse de dictar una resolución reconociéndose la condición de heredero intestado.

Por otro lado, la actuación del Estado requiriendo a esos parientes llamados por ley a la herencia intestada carece de fundamentación legal. En efecto, la *interpellatio in iure*, es una figura que se recoge en el artículo 1005 del Código Civil: «Cualquier interesado que acredite su interés en que el heredero acepte o repudie la herencia podrá acudir al Notario para que éste comunique al llamado que tiene un plazo de treinta días naturales

para aceptar pura o simplemente, o a beneficio de inventario, o repudiar la herencia. El Notario le indicará, además, que si no manifestare su voluntad en dicho plazo se entenderá aceptada la herencia pura y simplemente.».

Se trata de una norma de carácter procedimental al servicio de una regulación sustantiva. Según esto, en el Derecho común, el notario es el único funcionario competente para requerir o notificar, y para autorizar, el acta de interpelación.

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, 3 de diciembre de 2020.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.