

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**2425** *Resolución de 8 de febrero de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Lepe, por la que se suspende la inscripción de una escritura de aceptación y adjudicación de herencia.*

En el recurso interpuesto por don Jacobo Savona Romero, notario de Isla Cristina, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Lepe, don Miguel Verger Amengual, por la que se suspende la inscripción de una escritura de aceptación y adjudicación de herencia.

#### Hechos

I

En escritura de aceptación y adjudicación de herencia otorgada ante el notario de Isla Cristina, don Jacobo Savona Romero, el día 11 de septiembre de 2015, con el número 708 de protocolo, se inventarió, entre otras, la finca registral número 6.202 de Isla Cristina, que figura en el Registro como local, cambiándose su uso a vivienda, insertándose en la citada escritura decreto de Alcaldía, de fecha 8 de abril de 2008, expedido con igual fecha por el secretario accidental del Ayuntamiento de Isla Cristina, don J. A. Y. F., por el que se concede licencia de segunda ocupación para la vivienda.

II

Presentada la anterior documentación en el Registro de la Propiedad de Lepe, fue objeto de la siguiente calificación: «El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación de la precedente escritura, de conformidad con los artículos 18 y 19 Bis de la Ley Hipotecaria, hace constar: Hechos Que la finca reseñada en la escritura bajo el número 1) registral 6.202 de Isla Cristina y La Redondela, que figura en el Registro como Local, se cambia su uso a vivienda, insertándose en la misma Decreto de Alcaldía de fecha 8 de abril de 2008, expedido con igual fecha por el Secretario accidental del Ayuntamiento de Isla Cristina, don J. A. Y. F., no acreditándose la firmeza del citado Decreto de Alcaldía, al haberse contemplado en el mismo la posibilidad de interponer Recurso Contencioso Administrativo. Fundamentos de Derecho La necesidad de firmeza de las resoluciones administrativas es incuestionable, tal como pone de manifiesto el artículo 82 de la Ley Hipotecaria y la doctrina reiterada de la Dirección General de los Registros y del Notariado de que, como regla general, es necesaria la firmeza en vía administrativa para que los actos administrativos que impliquen una mutación jurídico-real inmobiliaria puedan ser inscritos en el Registro de la Propiedad, según Resoluciones, entre otras, de fecha 29 de enero de 2009; 15 de enero de 2013, –confirmada por sentencia de 29 de enero de 2014 de la Audiencia Provincial de Oviedo–, y 24 de marzo de 2015. En su virtud, acuerda: 1.–Inscribir el precedente documento en (...) Ambas del término municipal de Isla Cristina y La Redondela. 2.–Denegar el cambio de uso de la finca 6.202 de Isla Cristina y La Redondela, por el defecto insubsanable de no acreditarse la firmeza del Decreto de Alcaldía expedido por el Secretario Accidental del Ayuntamiento de Isla Cristina, don J. A. Y. F. Contra la nota de calificación negativa (...) Lepe, trece de octubre del año dos mil quince El registrador (firma ilegible) Fdo: Miguel Verger Amengual».

## III

Contra la anterior calificación, don Jacobo Savona Romero, notario autorizante de la escritura calificada, interpuso recurso, mediante escrito de fecha 10 de noviembre de 2015, que tuvo su entrada en el Registro de la Propiedad de Lepe el día 12 de noviembre de 2015, en el que, resumidamente, expone: «(...) Hechos 1.º) Con fecha 11 de septiembre de 2015, bajo el número 708 de mi protocolo, fue por mí autorizada escritura de aceptación y adjudicación de herencia y apoderamiento, en la que se inventaría un inmueble (finca registral n.º 6.202, de Isla Cristina y La Redondela), respecto del que se hace constar lo siguiente: “(...) Local, hoy vivienda (...) Me exhiben los señores comparecientes traslado del Decreto de Alcaldía de fecha ocho de abril de dos mil ocho, expedido en la misma fecha por el Secretario Accidental del Ayuntamiento de Isla Cristina, don J. A. Y. F., por el que se concede licencia de segunda ocupación para la vivienda sita (...) Yo, el Notario, hago constar la legitimación de la firma del Señor Y. F. (...)”. Consta en el citado Decreto de la Alcaldía lo siguiente: “Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, (...) podrá interponer (...) recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de notificación ante el Juzgado de lo Contencioso con sede en Huelva.” (...) 2.º) Presentada dicha escritura (...) fue calificada mediante nota [reproduce el recurrente la nota de calificación]. Fundamentos de Derecho: 1.–La distinción entre actos administrativos firmes y actos que agotan la vía administrativa. Con relación a los actos administrativos, es preciso distinguir dos conceptos: el de acto firme, que es aquél contra el que no cabe ya ningún tipo de recurso ordinario (ni en vía administrativa ni en judicial); y el de acto definitivo o que agota la vía administrativa, que es aquél que constituye –como expresa G. E.–“la última palabra de la Administración, por proceder de órganos o autoridades a cuyas decisiones reconoce la Ley esa trascendencia”, pero que todavía son susceptibles de recurso contencioso administrativo. Esta segunda clase de actos, aquellos que causan estado en la vía administrativa, están enumerados en el artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo tenor: “Artículo 109. Fin de la vía administrativa. Ponen fin a la vía administrativa: a) Las resoluciones de los recursos de alzada. b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2. c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario. d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.”. Por su parte, el art. 25 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece: “1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa (...)”. 2.–La doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Esa Dirección General se ha hecho eco de la distinción antes señalada en relación a la inscripción en el Registro de la Propiedad, y a tal efecto ha reiterado respecto de la necesidad de firmeza de las resoluciones administrativas, que como “regla general es necesaria 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” (Res. 15 enero 2013). Ahora bien, ha señalado igualmente que no puede negarse dicha inscripción “si (el acto o resolución) ha agotado la vía administrativa, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya antes los tribunales contencioso-administrativos ya ante los tribunales ordinarios, pues, con carácter de regla general (no exenta de excepciones y de matizaciones importantes: vid. ‘ad exemplum’ artículo 39.4.a del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo, o artículo 29 del Reglamento de Costas), es necesaria y suficiente 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 (vid. entre otros, artículos 9.2, 18.6 y 51.1.a y.g del citado texto refundido de la Ley del Suelo, 53 de la Ley de Expropiación Forzosa y 27 del Reglamento Hipotecario, y Resoluciones de 22 de junio de 1989, 14 de octubre de 1996 y 27 de enero

de 1998)” (Res. 21 de febrero 2014), y que “La firmeza de la resolución administrativa sí que es un requisito esencial para practicar cualquier asiento de cancelación en el Registro. Así se deduce claramente del artículo 82 de la Ley Hipotecaria. Firmeza que en nuestro caso debe predicarse del procedimiento en vía administrativa, de manera que no lo impedirá el hecho de que se hubiera interpuesto recurso contencioso administrativo.” (Res. 29 enero 2009). Asimismo, ha afirmado que con “la innegable posibilidad de anotación preventiva de demanda en el recurso contencioso administrativo (cfr. arts. 42,1 LH, 307 LS), quedan suficientemente garantizados los derechos de los particulares desde la perspectiva registral” (Res. 27 enero 1998). Finalmente, en cuanto a la necesidad de que la firmeza-en vía administrativa- del acto se haga constar expresamente en la resolución, ha señalado que: “es claro el contenido de la Resolución de 29 de enero de 2009, citada en los ‘Vistos’, y otras Resoluciones anteriores, dado que no pueden acceder al Registro, actos claudicantes o que sean susceptibles de recurso. En el propio escrito de interposición del recurso, el recurrente reconoce que faltó en la documentación calificada la expresión de su firmeza, por todo ello debe mantenerse este defecto, que podrá quedar salvado en virtud de documento expedido por el Ayuntamiento de Foios, en el que se complete el certificado, indicando que el acto que el mismo contiene, es firme”. (Res. 24 marzo 2015). 3.–La resolución administrativa incorporada a la escritura calificada cumple con los requisitos anteriores. En efecto, consta expresamente en el Decreto de la Alcaldía incorporado a la escritura que dicha resolución “pone fin a la vía administrativa”, por lo que sin perjuicio de que en la misma se exprese que es susceptible de recurso administrativo (pie de recursos a que obliga la Ley de Procedimiento Administrativo, art.58,2 Ley 30/1992), se cumplen los requisitos exigidos por esa Dirección General para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos administrativos, por lo que el cambio de uso documentado en la escritura debió ser inscrito». Finaliza solicitando la revocación de la calificación.

#### IV

El registrador expidió su informe y formó expediente, que elevó a esta Dirección General.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 de la Ley Hipotecaria; 99 del Reglamento Hipotecario; 109 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 52 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ambas vigentes hasta el 2 de octubre de 2016, fecha en la que entrará en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de octubre de 1996, 29 de enero de 2009, 12 de febrero de 2014 y 24 de marzo de 2015.

1. Son hechos relevantes para la resolución de este expediente los siguientes:

– En escritura de aceptación y adjudicación de herencia otorgada ante el notario de Isla Cristina, don Jacobo Savona Romero, el día 11 de septiembre de 2015, con el número 708 de protocolo, se inventaría entre otras la finca registral 6.202 de Isla Cristina y La Redondela, que figura en el Registro como local cambiándose su uso a vivienda.

– Se inserta en la citada escritura decreto de Alcaldía, de fecha 8 de abril de 2008, expedido con igual fecha por el secretario accidental del Ayuntamiento de Isla Cristina, don J. A. Y. F., por el que se concede licencia de segunda ocupación para la vivienda.

– El registrador suspende la inscripción por no acreditarse la firmeza del citado decreto de Alcaldía, al haberse contemplado en el mismo la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo.

– Por el contrario, el notario recurrente entiende que al tratarse de un acto que pone fin a la vía administrativa es susceptible de inscripción.

2. Es necesario abordar la diferencia, en la que tanto el recurrente como el registrador en su informe inciden, entre actos administrativos firmes y actos administrativos que agotan o ponen fin a la vía administrativa.

Un acto administrativo es firme cuando ya no cabe recurso alguno contra el mismo, ni recurso administrativo (ante la Administración) ni recurso contencioso-administrativo (ante los tribunales). Por lo tanto, un acto recurrido ante los tribunales contencioso-administrativos y que se halla pendiente de sentencia, no es un acto firme.

Ahora bien, no es suficiente la mera existencia de un acto administrativo para que contra él pueda interponerse recurso contencioso-administrativo ante los tribunales. Es necesario, además, que ese acto administrativo ponga fin a la vía administrativa, así resulta del artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa vigente hasta el 17 de junio de 2016.

El fin de la vía administrativa, se produce con los denominados actos administrativos definitivos pero también es posible la existencia de actos de trámite que sin acabar con el procedimiento inciden en el fondo del asunto, hacen imposible seguir con el procedimiento o causan indefensión o un perjuicio irreparable en los derechos o intereses legítimos del interesado, contra los que cabe la impugnación en vía contencioso-administrativa tal y como señala el artículo citado.

El fin de la vía administrativa es además un presupuesto procesal que no se puede ignorar en base al principio de tutela judicial efectiva, ya que esta exigencia, la de que es preciso que el acto sea firme y haya agotado la vía administrativa, no constituye una formalidad ritual y literalista que deba desecharse en aras de la tutela judicial efectiva, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1993, y su incumplimiento supone la inadmisión del recurso contencioso-administrativo que se pretende formular conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2005.

A su vez, un acto es firme en vía administrativa cuando contra el mismo ya no cabe recurso ordinario alguno ante la Administración, es decir de alzada o reposición (ya sea porque no exista la posibilidad de recurso ya porque haya transcurrido el plazo para interponerlo). La única vía para recurrirlos sería la representada por el recurso extraordinario de revisión, regulado en los artículos 118 y 119 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y siempre que se den las causas tasadas que justifican su interposición. Sólo cuando el acto sea firme, conforme se ha visto anteriormente, será susceptible de recurso contencioso ante los tribunales.

3. Los actos que ponen fin a la vía administrativa son objeto de regulación en el artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el ámbito local en el artículo 52.2, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ambas vigentes hasta el 2 de octubre de 2016, fecha en la que entrará en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y por lo tanto aplicables en la fecha de emisión de la calificación. No obstante el Título V de la nueva Ley, de la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).

En cuanto a la Administración Local aplicable al supuesto de este expediente el artículo 52.2, dispone que: «Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno...».

4. Sentado lo anterior, procede examinar el alcance de los actos administrativos en cuanto a su inscripción en el Registro de la Propiedad. Como ha reiterado este Centro Directivo, ver Resoluciones citadas en «Vistos», la firmeza de la resolución administrativa es un requisito esencial para practicar cualquier asiento en el Registro que implique una mutación jurídico real inmobiliaria, siempre que el acto o resolución cuya inscripción se

pretenda haya 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. En definitiva, con carácter de regla general el acto debe poner fin a la vía administrativa y además es necesaria, pero suficiente, la firmeza en dicha vía, ya que con la innegable posibilidad de anotación preventiva de la demanda del recurso contencioso-administrativo quedan garantizados los derechos de los titulares registrales.

5. En el supuesto de este expediente nos encontramos ante una resolución de la Alcaldía a la que son de aplicación las normas y doctrina anteriormente citadas. En dicha resolución se dice expresamente: «Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponer con carácter potestativo recurso de reposición ante la Alcaldía... el plazo para interponer el Recurso Contencioso Administrativo ante el Juzgado...». Y en un segundo párrafo dice: «Asimismo, podrá interponer directamente contra esta resolución el Recurso Contencioso Administrativo en el plazo de Dos Meses contados desde el día siguiente al de notificación ante el Juzgado de lo Contencioso con sede en Huelva».

Como se ha analizado anteriormente, los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin que se pueda interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición en el caso de ser interpuesto.

La nota de calificación adolece de imprecisión ya que hace referencia al procedimiento contencioso-administrativo sin aclarar que la posibilidad de interposición de éste está directamente vinculada al hecho de que contra la resolución por la que se concede la licencia de ocupación cabe aún la interposición potestativa del recurso de reposición en contra de lo expuesto por el recurrente en su escrito, en el que efectúa una reproducción parcial del pie de recursos de la resolución, por lo tanto, el acto aun poniendo fin a la vía administrativa no ha alcanzado firmeza en este ámbito al ser susceptible de recurso de reposición frente a la propia Administración emisora de la resolución.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar 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, 8 de febrero de 2016.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállico.