

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

15563 *Resolución de 3 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Amposta n.º 1, por la que se suspende la inscripción de la transmisión de una finca, realizada en procedimiento de ejecución administrativo.*

En el recurso interpuesto por don F. J. O. A., abogado del Estado, en nombre y representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Amposta número 1, don Juan Antonio Tamarit Serrano, por la que se suspende la inscripción de la transmisión de una finca, realizada en procedimiento de ejecución administrativo, por haberse realizado la misma mediante adjudicación directa, en vez de promoverse nueva subasta o la adjudicación a la propia Agencia Tributaria.

Hechos

I

Mediante una certificación del acta de adjudicación de bienes inmuebles, expedida el día 21 de febrero de 2019, acompañada de mandamiento de cancelación de cargas, dictada en expediente administrativo de apremio, se recogía de enajenación mediante subasta de una finca, procediéndose a su adjudicación directa, tras haber quedado desierta la subasta en primera y segunda licitación, y se ordenaba la cancelación de cargas, consecuencia de la ejecución.

II

Presentada el día 4 de abril de 2019 la citada documentación en el Registro de la Propiedad de Amposta número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Documento calificado

Con fecha 4 de abril de 2019, se ha presentado en este Registro, Certificado del Acta de Adjudicación, mediante adjudicación directa, junto a mandamiento de cancelación de cargas posteriores, expedido por Agencia Tributaria de Valencia, expedido el 21 de febrero de 2019, que ha motivado los asientos número 1481 y 1482 del Diario 59.

Calificación.

Conforme al artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria y artículo 322 del Reglamento Hipotecario, pongo en conocimiento al fedatario/autoridad del citado documento que, en el día de hoy, ha sido calificado, y se ha/n observado el/los siguiente/s defecto/s que impide/n su despacho:

Hechos:

Se presenta certificación del acta de adjudicación de bienes mediante adjudicación directa, con mandamiento de cancelación.

No resulta la fecha en la que quedó desierta la subasta, pero de la diligencia por la que se insta al pago al adjudicatario en adjudicación directa consta que la subasta tuvo lugar el 28 de junio de 2018.

Fundamentos de Derecho:

Tras la reforma del Reglamento General de Recaudación de 29 de julio de 2005 operada por Real Decreto de 29 de diciembre de 2017 desaparece la posibilidad de adjudicación directa tras la subasta desierta.

La Disposición Transitoria 3.ª prevé en su apartado 1.º “Este reglamento será de aplicación a los procedimientos iniciados a partir del 1 de julio de 2004 que no hayan finalizado a su entrada en vigor en cuanto a las actuaciones que se realicen con posterioridad a dicha entrada en vigor, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Las actuaciones de enajenación de bienes continuarán rigiéndose por la normativa vigente antes de la entrada en vigor de este reglamento cuando el acuerdo de enajenación mediante subasta, la autorización para la enajenación por concurso o el inicio del trámite de adjudicación directa se hayan producido antes de la entrada en vigor de este reglamento”.

Por tanto siendo la fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2018 y habiéndose celebrado la subasta con posterioridad no cabe acudir a la enajenación directa, sino, por aplicación de la redacción vigente de los artículos 107, 109 y 112 del Reglamento General de Recaudación en relación con la Disposición Transitoria 3.ª del referido Reglamento, proceder a la adjudicación de los bienes a favor de la Hacienda Pública o, si no se acuerda dicha adjudicación, al inicio de un nuevo procedimiento de enajenación mediante subasta; todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que la Administración acuerde la adjudicación directa de los bienes o derechos embargados al amparo de la letra c) del artículo 107 del RGR, es decir, en aquellos casos en que no sea posible o no convenga promover concurrencia, justificando las razones que motivan dicha adjudicación directa de los bienes o derechos embargados en el expediente.

La anterior nota de calificación negativa podrá (...)

Amposta, a 29 de abril de 2019 (firma ilegible) Fdo. don Juan Antonio Tamarit Serrano.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don F. J. O. A., abogado del Estado, en nombre y representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, interpuso recurso el día 7 de junio de 2019 mediante escrito del siguiente tenor literal:

«El abogado del Estado, en nombre y representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT), en ejercicio de las facultades y representación que legalmente tiene atribuidas, (...) por medio del presente escrito formula, dentro de plazo, de conformidad con los artículos 323 y concordantes de la Ley Hipotecaria, recurso gubernativo ante dicho Centro Directivo, frente a la calificación negativa del registro de la Propiedad de Amposta n.º 1, de 29 de abril de 2019, notificada a esta Administración el 8 de mayo de 2019, relativa a la certificación del acta de adjudicación directa de 27 de noviembre de 2018, que ha motivado los asientos número presentación 1481 y 1482 del Diario 59, con base en los siguientes

Hechos

Primero. En Dependencia Regional de Recaudación de la Delegación Especial de la AEAT en Valencia, se ha tramitado procedimiento de enajenación de bienes, en virtud del expediente administrativo de apremio seguido contra Azuche Inmuebles SL, con NIF (...).

Mediante diligencia de embargo n.º 461723332052N, de 4 de mayo de 2017 fue embargado, entre otros, el siguiente inmueble:

Tipo de Bien: Garaje Título Jurídico: Pleno dominio

Localización: CL (...) Sant Carles de la Rápita, Tarragona

Inscripción: Registro número 1 de Amposta, Tomo: 3765 Libro: 283 de Sant Carles de la Rápita, Folio: 197 Finca: 19113 Inscripción: 4

Cargas: No constan cargas

Descripción: Urbana: N.º 18. Plaza de aparcamiento señalada con el (...) del edificio sito en Sant Carles de la Rápita, con fachada (...). Superficie útil de 11,24 m². Linda: (...)

Segundo. Previos los trámites reglamentarios, el 16 de abril de 2018 fue acordada la subasta del citado inmueble, señalándose para su celebración el 28 de junio de 2018.

Tercero. La subasta quedó desierta, iniciándose a continuación los trámites para su adjudicación directa, la cual se efectuó mediante acta de adjudicación directa n.º S2018R468600100704 de 16 de enero de 2019, a favor de R. V. B., con NIF (...), y R. V. J., con NIF. (...), por un importe de 3.300 €.

Los adjudicatarios efectuaron el pago del precio de remate y, previo informe favorable del Servicio Jurídico de la AEAT, les fue entregada la certificación de adjudicación y el mandamiento de cancelación de cargas posteriores.

Cuarto. Presentada a despacho por el adjudicatario la citada documentación en el Registro de la Propiedad de Amposta n.º 1, el 8 de mayo de 2019 ha tenido entrada nota de calificación desfavorable expedida por el citado Registro con los siguientes defectos subsanables:

“(...)”.

El registrador hace suyas las conclusiones que resultan del Informe 1/2019 de la Comisión de Consultas Doctrinales del Colegio de Registradores sobre la interpretación que ha de darse a las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta del Reglamento General de Recaudación, en relación con los supuestos de adjudicación directa tras subasta declarada desierta después del 1 de enero de 2018.

Fundamentos de Derecho

Primero. Exceso calificación registral con vulneración artículos 18 LH y 99 RH.

1. El primer motivo del presente recurso se fundamenta en el exceso de la calificación registral, realizada con vulneración de los artículos 18 de la Ley Hipotecaria (en adelante, LH) y 99 del Reglamento Hipotecario (en adelante, RH) que regulan la calificación registral como medio o instrumento para hacer efectivo el principio de legalidad, en concreto, en relación con la calificación de documentos administrativos.

Así, el artículo 18 LH dispone que “Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro”.

Por su parte, para el caso de los documentos administrativos, el artículo 99 RH indica que “La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro”.

Entendemos que la calificación registral excede notoriamente de su ámbito propio, y que el registrador realiza una interpretación del artículo 99 RH incorrecta, vulneradora del principio de legalidad al rebasar el contenido del principio de calificación tal y como se deduce del artículo 18 de la Ley.

2. En este sentido, aunque en relación con la calificación de documentos administrativos el registrador goce de mayor libertad que respecto de los documentos judiciales, la calificación nunca puede alcanzar al análisis de la legalidad intrínseca de la resolución, puesto que en realidad ello supondría asumir facultades revisoras que exceden del ámbito de la función registral, en línea con lo preceptuado en el artículo 18 LH. Así, como ha señalado reiteradamente la DGRN, conforme al artículo 99 RH puede

revisar la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con la clase del expediente seguido, las formalidades extrínsecas del documento presentado, los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, la relación de éste con el titular registral y los obstáculos que surjan del Registro, pero ello es así “con el exclusivo objeto de que cualquier titular registral no pueda verse afectado si en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal”. (Resolución de 25 de abril de 2018).

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

En el presente caso se cumplen estos requisitos, ya que el acta de adjudicación se ha dictado en el seno de un procedimiento de recaudación, siguiendo el procedimiento de apremio, y, en particular, los trámites de la enajenación por adjudicación directa subsiguiente a una subasta desierta, por lo que es absolutamente coherente con el procedimiento seguido. Asimismo, dicha adjudicación se ha verificado tras cumplir con los trámites esenciales de todo el procedimiento de recaudación en periodo ejecutivo (providencia de apremio, diligencia de embargo, anuncios de subasta, etc.), notificados todos ellos al titular registral, que podría haber hecho uso de los derechos que la Ley le confiere a su favor.

No vamos a entrar a especificarlos todos estos trámites y su cumplimiento en el presente caso, por cuanto que el fundamento de la calificación que ahora se recurre es la posible utilización (si no se acredita por esta Administración el inicio del procedimiento con anterioridad al 1 de enero de 2018) de un procedimiento incorrecto, lo que no supone ningún examen de la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido.

3. Al respecto, aun no siendo una cuestión muy frecuente, es reiterada y pacífica la doctrina de la Dirección General de Registros y Notariado que recuerda que el examen de la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido y el respeto de los trámites esenciales de este no puede suponer, en ningún caso, una valoración del procedimiento seguido por la Administración. Sin embargo, precisamente, esto es lo que se realiza en la nota impugnada, en la que el registrador deniega la inscripción solicitada por considerar (en nuestra opinión erróneamente, en lo que abundaremos posteriormente) que desde el 1 de enero de 2018 no se puede acudir al procedimiento de adjudicación directa sino a una nueva subasta o bien a la adjudicación de los bienes a la Hacienda Pública, lo que supone, en suma, una valoración de la elección del procedimiento administrativo aplicable.

Así, en la Resolución de 13 de marzo de 2007 (reiterada en otras posteriores, como la de 27 de octubre de 2007 o la de 29 de julio de 2016), la DGRN señaló (el resaltado es nuestro):

“2. Como cuestión previa, debe recordarse que esta Dirección General ha señalado que no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. art. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de este, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro, siendo el procedimiento de adjudicación elegido un trámite esencial susceptible de calificación por el registrador en cuanto a la observancia de los requisitos legales precisos para su elección (cfr. por todas Resoluciones de 31 de julio de 2001 y 31 de marzo de 2005).

Ahora bien, que el registrador pueda calificar la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido v los trámites e incidencias esenciales de éste, no le convierte en

órgano revisor de la legalidad administrativa, tarea que obviamente es de carácter jurisdiccional a través de los cauces legalmente previstos. En ese sentido, por congruencia debe entenderse si el documento administrativo de cuya inscripción se trata es coherente con el procedimiento seguido por la Administración Pública para su producción. Sería, a título de mero ejemplo, incoherente que una Administración Pública revisara un acto administrativo a través de un procedimiento de contratación pública y que se pretendiera la inscripción de aquel documento.

En tal caso, es obvio que el registrador ha de calificar negativamente tal documento administrativo porque el mismo está desligado plenamente del procedimiento seguido y elegido por la misma Administración Pública.

Igualmente, el registrador, a la luz del procedimiento elegido por la Administración Pública, debe analizar si se han dado los trámites esenciales del mismo. Esta calificación debe ponerse en inmediata relación con el art. 62.1 e) de la LRJPAC que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento en el que la Administración Pública «ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido». Se requiere, pues, un doble requisito. A saber, ostensibilidad de la omisión del trámite esencial o del procedimiento y que ése trámite no se cualquiera, sino esencial. A tal fin, la ostensibilidad requiere que la ausencia de procedimiento o trámite sea manifiesta y palpable sin necesidad de una particular interpretación jurídica.

Cuestión distinta es que el registrador pueda valorar si el procedimiento seguido por la Administración Pública es el que debería haberse utilizado. Tal posibilidad está vetada al registrador pues, en caso contrario, el mismo se convertiría en juez y órgano revisor de la legalidad administrativa. La Administración Pública es obvio que ha de producir sus actos a través del procedimiento legalmente previsto, mas no es menos cierto que la decisión de su conformidad a la legalidad no le compete al registrador, es decir, no le compete al registrador analizar si el procedimiento que se debería haber seguido por la Administración es el elegido por ésta u otro. Le compete calificar si, en el marco del procedimiento elegido por la Administración Pública, el documento es congruente con el mismo y si se han dado los trámites esenciales de tal procedimiento. Los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento no permiten que el registrador analice y enjuicie si la Administración Pública se equivocó en la elección del procedimiento a seguir, pues en tal caso no estaría calificando el documento sino la forma de producción de los actos de la Administración más allá de lo que permite la legalidad hipotecaria, siendo así que tal tarea es plenamente jurisdiccional y a instancia de quien es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo o a través de los mecanismos de revisión de acto administrativo por la misma Administración Pública; y, obvio es decirlo, el registrador no es el autor del acto ni es titular de derecho subjetivo o interés legítimo alguno.

Pues bien, en el presente supuesto lo que hace el funcionario calificador es precisamente valorar si el procedimiento elegido es, o no, el que debería haberse utilizado. Y, como ha quedado expuesto, tal posibilidad le está vetada, so capa de convertirle en juez.”.

En el mismo sentido incide la más reciente Resolución de 29 de julio de 2016, al transcribir textualmente la doctrina citada, y concluir que no puede mantenerse la existencia de defecto esencial ostensible en la resolución administrativa que ampara las operaciones contenidas en el documento calificado, en un supuesto de calificación de una licencia de segregación en la que como consecuencia de la misma la parcela originaria, ocupante por una edificación, resultaba disconforme con los usos e intensidades edificatorios permitidos por la ordenación urbanística en vigor, quedando en situación equiparada al régimen fuera de ordenación. Y ello por el hecho clave de que “el titular registral tiene pleno conocimiento de la situación de fuera de ordenación”.

4. Así pues, el registrador puede revisar la resolución administrativa a fin de evitar la omisión del titular registral en el procedimiento administrativo, habida cuenta de los efectos que se derivan de la Inscripción (art. 38 LH), pero lo que no puede es convertirse en revisor de toda la legalidad administrativa, vulnerando un principio esencial básico como es la presunción de legalidad administrativa (en este sentido, el artículo 39 de la

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que «Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa»), y el principio de autotutela declarativa, en cuya virtud es la propia Administración la competente para revisar la propia legalidad de sus actos administrativos, ya sea de oficio a través de la declaración de nulidad de pleno derecho o la declaración de lesividad, ya sea a instancia de los propios interesados, mediante el uso de los recursos administrativos, y posteriormente, a través del recurso contencioso-administrativo ante los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (Título V de la Ley 39/2015 y art. 106 CE).

Juicio de legalidad que está realizando el registrador en su nota, en la que, de facto, se viene a declarar la nulidad de pleno de derecho (por supuesta omisión total del procedimiento legalmente establecido, ex art. 47.1.e) de la Ley 39/2015), cuando, es evidente, no ha existido ninguna omisión total, palmaria y ostensible del procedimiento administrativo, en los términos exigidos por la DGRN para poder fundamentar una calificación negativa y por la jurisprudencia contencioso-administrativa para poder declarar la nulidad radical, sino que solamente existe una discrepancia sobre cuál haya de tenerse como el procedimiento correcto a aplicar y seguir, basada en una discutible interpretación de una disposición, no ya de derecho sustantivo, sino de derecho transitorio, cuestión que analizaremos en el siguiente motivo del recurso.

Como decíamos, no es esta una cuestión que genere gran controversia, como lo demuestra la escasa doctrina judicial existente al respecto. No obstante, las pocas sentencias que han abordado el tema vienen a ratificar la doctrina expuesta en el sentido de que la calificación registral no permite examinar la legalidad de las normas materiales aplicadas por la autoridad emisora del documento, ni la interpretación realizada por ésta. Al respecto podemos citar, por su similitud y reciente fecha, la sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 30 de octubre de 2018, en la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la DGRN. En dicho pleito se discutía, de forma similar al presente caso, sobre la interpretación de los artículos 670 y 671 de la Ley de Enjuiciamiento Civil realizada por el Letrado de Administración de Justicia, y la posibilidad subsiguiente de inscribir el Decreto de adjudicación dictado por el mismo.

Ante este similar supuesto, la Audiencia Provincial declaró que “es pues el Secretario o LAJ la autoridad competente para dictar el Decreto y para interpretar y aplicar las normas reguladoras de la subasta, del precio de remate y de la adjudicación, dictando el correspondiente Decreto, que el Registrador de la Propiedad calificará pero no puede revisar ni forzar su revisión”, añadiendo la «incompetencia del Registrador de la Propiedad para revisarla interpretación de las normas materiales y procesales de aplicación en el dictado de un Decreto de Adjudicación”, puesto que “la competencia para revisar la conformidad a Derecho del Decreto de Adjudicación presentado a inscripción corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales competentes para conocer de los recursos que contra dicho Decreto sean admisibles todo ello “incluso si compartiéramos la muy razonable interpretación (...) que hace la DGRN”.

5. Queremos concluir este fundamento señalando que, aun aceptado a efectos meramente dialécticos que tras una subasta desierta ya no se pudiera acudir al procedimiento de adjudicación directa, en modo alguno puede considerarse que el uso de este último suponga una omisión total del procedimiento establecido generador de nulidad de pleno derecho. Para empezar, porque precisamente se ha seguido un procedimiento concreto, con respeto de todos sus trámites, esenciales y accesorios. Procedimiento que, además, y frente a lo que parece deducirse de la fundamentación del Registrador, no está derogado dado que, aún en la hipótesis de que no se pudiera acudir a la adjudicación directa por quedar desierta la subasta, sí que resultaría factible dicha tramitación en los supuestos del artículo 107 del RGR y, en lo que atañe al presente expediente, en los supuestos del apartado 1.b) y c) (“por razones de urgencia justificadas

en el expediente”, o «en otros casos en que no sea posible o no convenga promover concurrencia, por razones justificadas en el expediente”).

En suma, existe procedimiento y no actuación de plano de la AEAT; y el seguido por la Administración está también previsto para supuestos que podrían resultar de aplicación al presente caso, por lo que no puede el registrador calificar si la Administración ha optado correctamente por él y si ha motivado adecuadamente su elección, sino solamente si se han respetado sus trámites esenciales, fundamentalmente la audiencia al titular registral para comprobar que ha tenido ocasión de hacer valer esos supuestos defectos.

Segundo. Errónea interpretación Disposiciones Transitorias tercera y cuarta del RGR.

1. Enlazando con lo anterior, y sin perjuicio de lo alegado respecto a la vulneración de las normas reguladoras de la calificación registral, estimamos que la interpretación realizada por el registrador de la normativa transitoria tampoco es acertada, siendo válida la actuación de la Agencia Tributaria.

En esencia, se fundamenta la calificación en que a la luz de las Disposiciones Transitorias tercera y cuarta del RGR, desde el 1 de enero de 2018, una vez quede desierta la segunda subasta no es posible acordar la adjudicación directa de la finca, sino que lo único posible era proponer la adjudicación a la propia Hacienda Pública, o bien, comenzar un nuevo procedimiento de enajenación por subasta.

Pues bien, consideramos que la interpretación sistemática y teleológica de las normas de derecho transitorio, y que debe primar sobre la interpretación literal, nos debe conducir a la solución contraria.

De acuerdo con la interpretación literal sostenida por el registrador, la DT es clara cuando pospone la entrada en vigor de las normas de desarrollo de las subastas, distinguiendo el desarrollo de las consecuencias de la subasta, y ciñendo las primeras al artículo 104 del RGR.

Sin embargo, esta escisión de las normas resulta contraria a la interpretación sistemática y teleológica de la norma, debiendo primar ésta última. Desde el punto de vista sistemático, resulta absurdo escindir las normas del procedimiento de enajenación en dos categorías, considerando que las normas sustantivas entraron en vigor el 1 de enero de 2018, pero que las normas accesorias de desarrollo de la subasta, y de las que dependen aquéllas para producir sus efectos, postergaron su eficacia hasta el 1 de septiembre de 2018.

La interpretación sistemática de la DT 4.^a RGR exige considerar que se refiere a todos los artículos del procedimiento de enajenación modificados (siendo evidente, en este punto, que la adjudicación directa se considera como un procedimiento de enajenación equivalente a la subasta y al concurso, como resulta de su regulación conjunta en la subsección 5.^a (enajenación de los bienes embargados) de la sección 2.^a del Capítulo II del Título III del RGR, o de sus artículos 100, 109.1 ó 112.2), entrando todos ellos en vigor conjuntamente el 1 de septiembre de 2018.

Por otro lado, la Exposición de Motivos del Real Decreto 1071/2017 refuerza claramente esta Interpretación cuando indica que “Finalmente, se incorpora una disposición transitoria respecto de la aplicación del nuevo régimen de subastas”.

Parece claro que se refiere a todo el régimen global de subastas, y no solamente a sus normas accesorias o de desarrollo material, y ello porque la solución contraria no haría sino llevar a soluciones absurdas para los expedientes desarrollados entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de 2018, conculcando la interpretación teleológica de la norma.

En efecto, el criterio del registrador conduce a que estos expedientes les resulte aplicable el nuevo régimen material de la subasta, pero no las normas que la desarrolla. Pues bien, como señala la exposición de motivos del RD 1071/2017, “La adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta. Se trata de simplificar el procedimiento de enajenación para potenciar la concurrencia en el mismo, así como su transparencia y agilidad”.

Es decir, se elimina la adjudicación directa como procedimiento de enajenación porque, bajo el nuevo régimen, se maximiza la concurrencia y agilidad de las subastas, siendo el anterior un procedimiento inútil. Estos objetivos no son meras proclamas programáticas, sino que para ello se articula un régimen de subasta que ya no es presencial, con presentación y ordenación de ofertas electrónicamente, y durante un plazo de tiempo tan alargado –veinte días– que supone eliminar incluso el régimen de primera y segunda subasta. El espíritu y finalidad de la norma es claro: maximizar la concurrencia y evitar subastas desiertas, por lo que no es necesario que exista la adjudicación directa para ese supuesto.

Por ello, la entrada en vigor de toda la modificación tiene que ser necesariamente al unísono, careciendo de sentido suprimir la posibilidad de acudir a la adjudicación directa en caso de quede desierta la subasta cuando aún no regían las formas de desarrollo electrónico, puesto que bajo el régimen de desarrollo de subastas anterior no se maximizaba esa concurrencia, y la posibilidad de que quedasen desiertas era una opción prevista por el propio legislador.

Por último, consideramos desacertada la interpretación sistemática realizada por el registrador en su nota, según la cual la adjudicación directa era gravemente perjudicial para el deudor, sin generar un beneficio para la Hacienda Pública, razón por la cual es preferible, ante la duda existente, optar por el régimen nuevo sobre el anterior. Olvida el registrador que fue el legislador el que regula esta forma de enajenación, no pudiendo fundamentarse en esta sede los beneficios o perjuicios de un procedimiento previsto en la Ley General Tributaria. Por otro lado, la Ley garantiza los derechos del deudor al intervenir en todo el procedimiento de apremio, y en el caso de la adjudicación directa, mediante la garantía de un precio mínimo de adjudicación (artículo 107.4 RGR).

Por lo expuesto

Solicito que se tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo tenga por interpuesto recurso gubernativo contra la calificación registral expuesta en el encabezamiento del presente escrito para que, tras la preceptiva tramitación, se dicte en su día resolución que estime las presentes alegaciones y disponga la revocación de la calificación permitiendo la inscripción de la adjudicación y nuevo titular de la finca.»

IV

El registrador de la Propiedad de Amposta número 1, don Juan Antonio Tamarit Serrano, emitió informe en defensa de la nota el día 11 de junio de 2019 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 20 de la Ley Hipotecaria; 26 y 99 del Reglamento Hipotecario; 172 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; 104 a 112 y las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, y su modificación por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre; las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 31 de octubre de 1995 y 21 de febrero de 2012, entre otras, y, de la Sala Primera, de 29 de julio de 1995 y 21 de marzo de 2003, entre otras, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 1 de junio de 2012, 15 de enero, 23 de septiembre y 20 de noviembre de 2013, 12 de febrero y 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016, 11 de abril y 10 de octubre de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019.

1. En el defecto apreciado en la nota de calificación, se plantea en este expediente si es inscribible en el Registro de la Propiedad una certificación de un acta de

adjudicación directa acordada en procedimiento de apremio fiscal por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en la que concurren los siguientes antecedentes de hecho relevantes para su resolución:

- En el seno del procedimiento de apremio administrativo, se celebró subasta el día 28 de junio de 2018 y tras su celebración resultó desierta tanto en primera como en segunda licitación, anunciándose la iniciación del trámite de adjudicación directa.
- La Mesa de la Subasta, visto el resultado de la subasta desierta, acuerda el día 16 de enero de 2019 la enajenación directa y la adjudicación del bien.
- El bien adjudicado estaba valorado en 11.672,54 euros y fue adjudicado a don B. y don J. R. V. por 3.300 euros.

El registrador suspende la inscripción al entender que no resulta posible la práctica de la inscripción solicita por haber sido acordada la adjudicación directa en un procedimiento de enajenación abierto el día 28 de junio de 2018, tras haber quedado desierta la subasta en primera y segunda licitación el indicado día, fecha en que ya había entrado en vigor la reforma del Reglamento General de Recaudación operada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, que, entre otras modificaciones, suprimía la posibilidad de que, desierta la subasta en segunda licitación, se acordara la enajenación de los bienes por el procedimiento de adjudicación directa, modificación en vigor desde el 1 de enero de 2018.

El recurrente se opone a la citada calificación por dos motivos: en primer lugar, por considerar que el registrador se extralimita en sus funciones calificadoras y, en segundo lugar, por considerar que la interdicción de la enajenación directa como procedimiento posterior y subsiguiente a una subasta desierta sólo rige a partir del 1 de septiembre de 2018, según resultaría, a su juicio, de una interpretación sistemática de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, introducida por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, conforme a la cual «las normas relativas al desarrollo del procedimiento de subasta a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado se aplicarán a los procedimientos iniciados a partir del 1 de septiembre de 2018».

2. En relación con el ámbito de las facultades del registrador para calificar la certificación del acta de adjudicación directa en procedimiento de apremio administrativo, cuestionada por el recurrente, hay comenzar recordando, conforme a reiteradísima doctrina de este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos»), que 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), 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, o entre las más recientes la de 6 de febrero de 2019).

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, del 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 y 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016, 18 de octubre de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019).

Esta doctrina debe ponerse en relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido «total y absolutamente» del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible. En este sentido, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 5 de noviembre de 2007, 8 de marzo y 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019), compete al registrador analizar si el procedimiento seguido por la Administración es el legalmente establecido para el supuesto de que se trate, salvo que la Administración pueda optar, porque legalmente así esté previsto, entre distintos procedimientos, en caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar.

Al registrador también le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con ese procedimiento y si se han respetado los trámites esenciales del mismo. En particular, no puede dudarse sobre el carácter esencial de la forma de enajenación seguida –subasta, concurso o adjudicación directa–, y de sus respectivos requisitos y trámites esenciales (cfr. Resoluciones de 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 de febrero de 2019). Y como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992 y han reiterado las más recientes de 11 de octubre de 2018 y 6 de febrero de 2019, por imponerlo así el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, la calificación registral de los documentos administrativos se ha de extender entre otros extremos, «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento», sin que obste a la calificación negativa el hecho de que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos.

Como hemos visto, en el presente caso el registrador cuestiona la idoneidad del procedimiento de adjudicación directa seguido para la realización del bien, al considerar que en el supuesto de hecho de este expediente no concurre ninguna de las causas legales habilitantes de la adjudicación directa, como procedimiento excepcional frente a la regla general de la enajenación mediante subasta, al haber sido suprimida entre tales causas habilitantes la relativa a haber quedado desierta la subasta del bien, en virtud de la reforma del artículo 107 del Reglamento General de Recaudación en virtud del Real Decreto 1071/2017, de 29 de enero, reforma que estaba en vigor el día 30 de octubre

de 2018 en que se celebró la subasta y se abrió el procedimiento de adjudicación directa. Discutiéndose, por tanto, la idoneidad o admisibilidad legal del procedimiento seguido y de sus trámites esenciales, y siendo estos extremos unos de los que conforme a las disposiciones y doctrina antes expuestos están sujetos a la calificación registral, no cabe sino desestimar este motivo de oposición a la calificación impugnada.

Como se ha dicho «supra», en los casos en que sea aplicable el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, podrá discutirse en el seno de un recurso contra una calificación registral si ésta fue o no acertada, si su juicio sobre las formalidades del documento, sobre la competencia del órgano, sobre la idoneidad del procedimiento, sobre la congruencia con el mismo de la resolución dictada, sobre los trámites esenciales de aquél, sus relaciones con el titular registral, o sobre los obstáculos del Registro, fue o no ajustado a Derecho, pero lo que no puede es negarse las facultades del registrador para calificar tales extremos, eludiendo el debate sobre su acierto o desacierto jurídico.

3. Resuelta la cuestión competencial en los términos indicados, procede entrar en el examen del fondo del recurso.

La aprobación de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, y de la posterior Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, obligaban a una necesaria adaptación reglamentaria, lo que tuvo lugar mediante la aprobación del Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio. Entre las novedades que se introducen con esta reforma, en lo que ahora nos interesa, destaca la modificación del régimen jurídico de la enajenación de los bienes embargados dentro del procedimiento de apremio, en particular, el procedimiento de subasta, para adaptarlo a los principios emanados del informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) con el objetivo de la agilización y simplificación de dichos procedimientos, así como la potenciación de los medios electrónicos, según se destaca en el Preámbulo del citado Real Decreto 1071/2017.

En concreto en los procedimientos de enajenación de los bienes embargados destacan, entre otras, las siguientes novedades: se introducen los ajustes necesarios para adaptarlos al procedimiento electrónico previsto en el Portal de Subastas del «Boletín Oficial del Estado»; se establecen criterios objetivos respecto a la adjudicación de los bienes y derechos objeto de enajenación (inspirados en los términos previstos en el artículo 650 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil). En relación con las subastas se introducen modificaciones en las normas relativas a su desarrollo, y entre ellas se dispone que la subasta sea única, eliminado la existencia de una primera y segunda licitación; se prevé que la presentación y ordenación de las ofertas será electrónica; se faculta a los licitadores a solicitar que el depósito quede a resultas de que finalmente la adjudicación no se produzca en favor de la mejor oferta –postura con reserva de depósito–; se prevé que a igualdad de pujas prevalece la primera en el tiempo; y se establece el umbral del 50% del tipo de subasta a efectos de que si fuera inferior a dicho umbral la mejor de las ofertas la Mesa podrá acordar la adjudicación del bien o lote o bien declarar desierta la subasta.

En relación con el concurso se prevé que solo se puede utilizar como procedimiento para la enajenación de los bienes embargados cuando la realización por medio de subasta pueda producir perturbaciones nocivas en el mercado o cuando existan otras razones de interés público debidamente justificadas. Y finalmente, lo que resulta particularmente relevante a los efectos de este expediente, en cuanto a la adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta desierta.

Se refiere a esta última novedad el Preámbulo del Real Decreto 1071/2017 diciendo que «la adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al

procedimiento de subasta. Se trata de simplificar el procedimiento de enajenación para potenciar la concurrencia en el mismo, así como su transparencia y agilidad». Esta novedad se concreta en la nueva redacción del artículo 107, apartado 1, del Reglamento General de Recaudación conforme al cual «1. Procederá la adjudicación directa de los bienes o derechos embargados: a) Cuando, después de realizado el concurso, queden bienes o derechos sin adjudicar. b) Cuando se trate de productos perecederos o cuando existan otras razones de urgencia, justificadas en el expediente. c) En otros casos en que no sea posible o no convenga promover concurrencia, por razones justificadas en el expediente», que no incluye ya en su letra a), a diferencia de lo que ocurría en la redacción originaria de dicho precepto, el supuesto de la adjudicación directa cuando, después de realizada la subasta, queden bienes o derechos sin adjudicar.

Que esto es así (es decir, que en la actualidad no cabe acudir a la enajenación mediante la adjudicación directa en los casos en que la subasta haya quedado desierta) lo admite incluso el propio recurrente al recordar que conforme al citado Preámbulo del Real Decreto 1071/2017, «la adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta». El debate se centra, no tanto en el alcance y significado de la reforma en este punto, sino en la delimitación de su eficacia temporal al discrepar sobre la interpretación que haya de darse al régimen transitorio incorporado a dicho Real Decreto. Se hace necesario, por tanto, analizar dicho régimen.

4. En cuanto al ámbito de la eficacia temporal del reiterado Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, se establece en su disposición final única que el mismo «entrará en vigor el día 1 de enero de 2018». Por su parte, la disposición transitoria tercera del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, establece en el párrafo segundo de su apartado 1 que «las actuaciones de enajenación de bienes continuarán rigiéndose por la normativa vigente antes de la entrada en vigor de este reglamento cuando el acuerdo de enajenación mediante subasta, la autorización para la enajenación por concurso o el inicio del trámite de adjudicación directa se hayan producido antes de la entrada en vigor de este reglamento».

Finalmente, el citado Real Decreto 1071/2017 introduce en el mismo Reglamento General de Recaudación, a través del apartado 39 de su artículo único, una nueva disposición transitoria cuarta, conforme a la cual «las normas relativas al desarrollo del procedimiento de subasta a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado se aplicarán a los procedimientos iniciados a partir del 1 de septiembre de 2018». Es en la interpretación de esta concreta disposición transitoria en la que se centra la discrepancia que ha de ser dilucidada en este recurso. Según la calificación impugnada esta disposición no extiende su ámbito de aplicación a la modificación introducida en el citado artículo 107 del Reglamento, relativa al procedimiento de enajenación por el trámite de la adjudicación directa, que por tanto habría entrado en vigor, conforme a la disposición final única del Real Decreto 1071/2017, el 1 de enero de 2018, por lo que estaría vigente en la fecha en que fue acordada en el expediente de apremio de que trae causa este recurso el inicio del trámite de la adjudicación directa, sin que en tal fecha concurriese o se hubiese acreditado ni invocado en el expediente ninguna de las causas habilitantes autorizadas por dicho artículo, en su versión reformada, para excepcionar la utilización del procedimiento de subasta como medio de enajenación de los bienes embargados, habiendo desaparecido con la reforma reglamentaria el supuesto habilitante invocado en la certificación calificada, esto es, la circunstancia de haber resultado desierta la previa subasta en primera y segunda licitación.

Tanto la interpretación literal de la citada disposición transitoria cuarta (que se refiere explícitamente de forma inequívoca y exclusiva a las «normas relativas al desarrollo del procedimiento de subasta a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado»), como su interpretación finalista y sistemática conducen a la conclusión anterior, pues siendo la finalidad de la referida eliminación de la adjudicación directa como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta, según

el preámbulo del Real Decreto 1071/2017, «simplificar el procedimiento de enajenación para potenciar la concurrencia en el mismo, así como su transparencia y agilidad», resulta contrario a dicha finalidad acudir, en defecto de adjudicación del bien a la propia Hacienda Pública (vid. artículo 109 del Reglamento General de Recaudación), a un procedimiento de menor publicidad y concurrencia (adjudicación directa) que a otro con mayores niveles de concurrencia y transparencia (nueva subasta), nueva subasta que es lo que procede en defecto de adjudicación del bien a la Hacienda Pública (cfr. artículo 112.2 del citado Reglamento).

Frente a ello el recurrente, aun reconociendo que la interpretación literal de la citada disposición transitoria cuarta conduce a la tesis sostenida por el registrador, entiende que debe prevalecer en este caso una interpretación sistemática y teleológica de la misma, que diferiría de la anterior. Así sostiene en esencia que:

a) La interpretación sistemática de la disposición transitoria cuarta exige considerar que se refiere a todos los artículos del procedimiento de enajenación modificados, dado que, a su juicio, la adjudicación directa se debe considerar como un procedimiento de enajenación «equivalente a la subasta y al concurso, como resulta de su regulación conjunta en la subsección 5.ª («enajenación de los bienes embargados») de la sección 2.ª del Capítulo II del Título III del RGR, o de sus artículos 100, 109.1 ó 112.2), entrando todos ellos en vigor conjuntamente el 1 de septiembre de 2018».

b) La eliminación por la reforma reglamentaria de la adjudicación directa como procedimiento de enajenación en los casos de subasta desierta responde a que, con el nuevo régimen de subastas (a cuyas novedades nos hemos referido «supra») permite maximizar la concurrencia y agilidad de las mismas, evitando las subastas desiertas, por lo que, conforme a ello, no resultaría ya necesario acudir a la adjudicación directa; frente a lo cual «bajo el régimen de desarrollo de subastas anterior no se maximizaba esa concurrencia, y la posibilidad de que quedasen desiertas [las subastas] era una opción contemplada por el propio legislador».

c) Finalmente entiende el recurrente, en contra de lo que resulta de la calificación impugnada (en la que se afirma que la adjudicación directa perjudica gravemente al deudor, sin generar un beneficio a la Hacienda Pública, sino únicamente al adjudicatario que adquiriría el bien por una cantidad muy inferior a su valor), que el deudor tiene garantizados sus derechos al poder intervenir en todo el procedimiento de apremio, «y en el caso de la adjudicación directa mediante la garantía de un precio mínimo de adjudicación (art. 107.4 RGR)».

Este Centro Directivo, sin embargo, no puede acoger favorablemente ninguna de las razones que abonan esta tesis impugnativa, que en consecuencia debe desestimar.

5. En primer lugar, y en relación con la afirmación de que la adjudicación directa se considera como un procedimiento de enajenación «equivalente a la subasta y al concurso», con apoyo en el hecho de su regulación en la Subsección Quinta («enajenación de los bienes embargados») de la Sección Segunda del Capítulo II del Título III del Reglamento General de Recaudación, de cuya equivalencia se derivaría la inferencia de que la completa regulación de las modificaciones en los citados tres procedimientos de enajenación (y no sólo las normas de desarrollo de las subastas) entrarían en vigor conjuntamente el 1 de septiembre de 2018, pues no se compadece ni con el régimen transitorio de Derecho positivo incorporado en la referida disposición transitoria cuarta que sin ambigüedad ni anfibología alguna se refiere, no a la totalidad de los artículos comprendidos en la Subsección Quinta («enajenación de los bienes embargados») de la Sección Segunda («desarrollo del procedimiento de apremio») del Capítulo II del Título III del Reglamento General de Recaudación –artículos 97 al 107–, ni siquiera a todas las normas relativas a la subasta (licitadores, depósitos obligatorios, mesa de la subasta, subastas por empresas o profesionales especializados, etc.), sino exclusivamente a «las normas relativas al desarrollo del procedimiento de subasta a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado», siendo así que existe un precepto concreto de entre los reformados, el artículo 104 del

Reglamento, que lleva por epígrafe precisamente el de «Desarrollo de la subasta», en el que se contiene la nueva regulación sobre la celebración de la subasta en forma electrónica a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, cuya entrada en vigor queda aplazada hasta el 1 de septiembre de 2018.

Podrá discutirse el alcance concreto de la necesidad, por su relación de conexión directa e inmediata, de entender incluida en la expresión «normas relativas al desarrollo del procedimiento de subasta a través del Portal de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado», de la disposición transitoria cuarta, otras normas no incluidas en el citado artículo 104 (v.gr. las relativas al contenido del acuerdo de enajenación en cuanto hace referencia a la presentación de ofertas de forma electrónica ex artículo 101.1, o sobre las pujas electrónicas conforme al artículo 103.3, etc.). Ahora bien, en todo caso habrá de tratarse de normas relativas a la subasta, como específico y particular procedimiento de enajenación de bienes, y relacionadas con el procedimiento de electrónico mediante el que se ha de desarrollar o celebrar a través del referido Portal de Subastas oficial, pero en ningún caso las normas que sean ajenas a dicho procedimiento. El hecho de que la adjudicación directa haya sido contemplada, hasta la reforma introducida por el Real Decreto 1071/2017, como un procedimiento alternativo a la subasta para el caso de que ésta haya quedado desierta, no autoriza a confundirlo en modo alguno con el propio procedimiento de la subasta, por el mero hecho de compartir su condición de procedimientos de enajenación forzosa en un expediente de apremio.

Como claramente resulta del Preámbulo del citado Real Decreto «la adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta». Se trata de un procedimiento «posterior y subsiguiente» al procedimiento de subasta, es decir, claramente distinto de éste. Y precisamente se elimina por su menor grado de concurrencia y transparencia como se explica en el propio preámbulo, como «ratio» última de la reforma en este punto.

Uno y otro constituyen procedimientos o formas de enajenación distintas (vid. artículo 100.1 del Reglamento: «Las formas de enajenación de los bienes o derechos embargados serán la subasta pública, concurso o adjudicación directa, salvo los procedimientos específicos de realización de determinados bienes o derechos que se regulan en este reglamento»), siendo la subasta el procedimiento común, general u ordinario, que sólo puede quedar excluido en los casos expresamente previstos en la norma (vid. apartado 2 del mismo artículo: «El procedimiento ordinario de adjudicación de bienes embargados será la subasta pública que procederá siempre que no sea expresamente aplicable otra forma de enajenación»).

Así lo confirma también, destacando su autonomía en el plano del derecho transitorio como modos de enajenación distintos, el contenido de la disposición transitoria tercera, apartado 1, del Reglamento General de Recaudación, en su redacción originaria, conforme a la cual «las actuaciones de enajenación de bienes continuarán rigiéndose por la normativa vigente antes de la entrada en vigor de este reglamento cuando el acuerdo de enajenación mediante subasta, la autorización para la enajenación por concurso o el inicio del trámite de adjudicación directa se hayan producido antes de la entrada en vigor de este reglamento». Se distinguen, por tanto, con toda claridad, como fases distintas del procedimiento que pueden estar sujetas a regímenes normativos diferentes y sucesivos en función de sus respectivas fechas de vigencia, la subasta y la enajenación directa (además del concurso), resultando como elemento fáctico determinante e independiente para cada uno de los citados modos de enajenación en cuanto a su sujeción al ámbito temporal de vigencia de un régimen normativo u otro, la fecha del «acuerdo de enajenación mediante subasta» o del «inicio del trámite de adjudicación directa», respectivamente, entendidos como modos de enajenación diferentes, sin que la fecha del acuerdo de subasta arrastre la consecuencia de atraer a su propio régimen normativo al trámite de adjudicación directa, cuyo régimen vendrá determinado, como se ha dicho, por su propia fecha de inicio.

Esta disposición transitoria tercera del Reglamento General de Recaudación, al igual que sucede en el caso de las transitorias del Código Civil, debe guiar como criterio

interpretativo las cuestiones de derecho transitorio no contempladas específicamente por el Real Decreto 1071/2017, según se desprende de la disposición transitoria decimotercera del Código, conforme al cual «los casos no comprendidos directamente en las disposiciones anteriores se resolverán aplicando los principios que les sirven de fundamento».

Todo lo cual impide admitir como criterio de interpretación el basado en la plena equiparación entre la subasta y la enajenación directa, como si de procedimientos o modos de enajenación indiferenciados se tratase, lo que no es posible legalmente ni desde el punto de vista transitorio, ni desde el punto de vista sustantivo o material.

Repárese en que en el caso objeto de este expediente, al igual que sucede por ejemplo en el caso de las Entidades locales, también sujetas a la norma de la enajenación de sus bienes patrimoniales mediante subasta como regla general (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos», y por todas la más reciente de 6 de febrero de 2019), la sujeción obligada a dicha regla general (subasta) no resulta sólo de una interpretación literal de los preceptos que así lo prevén, sino también del sentido teleológico de tales normas. Su finalidad no es otra sino salvaguardar la publicidad, competencia y libre concurrencia (que debe regir en la contratación con las Administraciones Públicas a fin de lograr el mejor postor en la adquisición de unos bienes que por su especial carácter de pertenecientes al patrimonio del citado organismo público deben servir al interés general, como también sucede en este caso, por estar llamados tales bienes a cubrir con su realización forzosa el pago de los débitos tributarios u otros créditos públicos, por lo que resulta conforme con el interés público obtener el mejor precio posible con su enajenación).

Es más, como ha puesto de manifiesto este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos») en congruencia con el carácter excepcional y singular de la permuta (en el caso de las Entidades locales), como única vía elusiva de la subasta, su admisibilidad ha sido sometida a una interpretación restrictiva por parte del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en sus Sentencias de 15 de junio de 2002 y 5 de enero de 2007 (con invocación de otras anteriores), en las que se insiste en la idea de que «el significado de esa regla [enajenación mediante subasta] va más allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes». Y en razón a esta explícita teleología de la norma, concluye el Alto Tribunal afirmando que «ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad».

Criterio jurisprudencial de interpretación estricta de los supuestos de excepción a la regla general de la enajenación mediante subasta que choca frontalmente con la interpretación extensiva postulada por el recurrente de la reiterada disposición transitoria cuarta, interpretación que, por ser claramente contraria a su tenor literal y a su explícita finalidad (reflejada en el Preámbulo del Real Decreto 1071/2017), desborda claramente el ámbito de aplicación propio de la misma.

6. Igual suerte desestimatoria debe correr el recurso en relación con las otras dos líneas argumentales esgrimidas en el escrito de interposición. Así en cuanto al argumento de que la supresión del procedimiento de enajenación directa responde en la reforma al hecho de que las nuevas subastas electrónicas maximizan la concurrencia y así evitan las subastas desiertas, que por tanto no estarían a partir de la reforma

contempladas en el Reglamento General de Recaudación, se trata de un razonamiento que partiendo de una premisa correcta (el nuevo régimen de subastas electrónicas resultará más eficaz al aumentar la concurrencia y la transparencia), se apoya simultáneamente en otra que no lo es, pues el hecho de que el aumento de la concurrencia pueda disminuir los supuestos que en la práctica puedan darse de subastas desiertas, no implica en modo alguno que éstas ya no puedan darse, como lo demuestra el hecho de que, en contra de lo que afirma el recurrente, se siguen contemplando en el Reglamento.

En efecto, el hecho de que las nuevas subastas electrónicas puedan quedar desiertas está explícitamente previsto en una de las nuevas normas del Reglamento, en concreto en el nuevo artículo 104 bis (sobre «adjudicación y pago») al disponer que «finalizada la fase de presentación de ofertas la Mesa se reunirá en el plazo máximo de 15 días naturales y se procederá a la adjudicación de los bienes o lotes conforme a las siguientes reglas: a) En caso de que la mejor oferta presentada fuera igual o superior al 50 por ciento del tipo de subasta del bien, la Mesa adjudicará el bien o lote al licitador que hubiera presentado dicha postura. b) Cuando la mejor de las ofertas presentadas fuera inferior al 50 por ciento del tipo de subasta del bien, la Mesa, atendiendo al interés público y sin que exista precio mínimo de adjudicación, decidirá si la oferta es suficiente, acordando la adjudicación del bien o lote o declarando desierta la subasta». Por tanto, en caso de que la mejor postura ofrecida no alcance el 50% del tipo de subasta del bien (tipo que, no existiendo cargas o gravámenes sobre la finca, como sucede en este caso, será como mínimo el importe de su valoración conforme al artículo 97.6 del Reglamento), la Mesa de la Subasta debe decidir si la oferta es suficiente, lo que en caso de decisión favorable dará lugar a un acuerdo de adjudicación del bien o lote al postor que presentó la mejor oferta, y en caso de decisión desfavorable conducirá a un acuerdo de declaración de subasta desierta. Por tanto, el razonamiento del recurrente de que la previsión de que tras una subasta desierta procedía la apertura del trámite de adjudicación directa desaparece con la reforma del Real Decreto 1071/2017 porque, con el nuevo régimen de subastas electrónicas, el Reglamento ya no contempla la posibilidad de subastas desiertas, carece de fundamento.

Finalmente entiende el recurrente, en contra de lo que resulta de la calificación impugnada (en la que se afirma que la adjudicación directa perjudica gravemente al deudor, sin generar un beneficio a la Hacienda Pública, favoreciendo únicamente al adjudicatario que adquiriría el bien por una cantidad muy inferior a su valor), que el deudor tiene garantizados sus derechos al poder intervenir en todo el procedimiento de apremio, «y en el caso de la adjudicación directa mediante la garantía de un precio mínimo de adjudicación (art. 107.4 RGR)».

Pero tampoco esta afirmación se compadece ni con el contenido del título calificado, ni con el contenido real del precepto invocado en su apoyo, pues lo que establece la norma invocada es exactamente lo contrario de lo que se afirma en el recurso. El artículo 107, apartado 4, del Reglamento General de Recaudación, en su redacción originaria anterior a la reforma introducida por el Real Decreto 1071/2017, que el recurrente sostiene que es la aplicable «in casu», establece en concreto en su letra b) que «cuando los bienes hayan sido objeto de subasta con dos licitaciones [como sucede en el presente caso], no existirá precio mínimo». Y así se ha entendido también en el caso del presente expediente por el órgano de recaudación según resulta de la certificación del acta de adjudicación directa, conforme a la cual: «Al haber sido el bien objeto de subasta con dos licitaciones y, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del artículo 107.4 del Reglamento General de Recaudación, no existía precio mínimo».

En este caso, aun estando tasada la finca (siendo éste el tipo de la subasta) en 11.672,54 euros, sin embargo fue adjudicada por la cantidad de 3.300 euros, es decir el 28,27% de su valor de tasación. Este hecho avala la existencia de un perjuicio sufrido por el deudor, y la falta de beneficio correlativo para la Hacienda Pública, que se sigue del hecho de haber acudido al trámite de la adjudicación directa, pues el crédito público ha quedado parcialmente insatisfecho al no quedar cubierto en su totalidad por la cifra

abonada por el adjudicatario, según resulta del mandamiento de cancelación de cargas posteriores, presentado junto con la certificación de la adjudicación directa, según el cual «se hace constar que el valor obtenido en la adjudicación no ha sido suficiente para cubrir el importe del crédito a favor de la Hacienda Pública en virtud del cual se ejecutó el bien».

Por el contrario, conforme a la nueva redacción dada por el reiterado Real Decreto 1071/2017 al artículo 107 del Reglamento, una vez declarada desierta la subasta lo procedente, al no ser admisible acudir a la adjudicación directa, sería aplicar la previsión del artículo 109.1 del mismo, que de conformidad con el artículo 172.2 de la Ley General Tributaria, dispone que «cuando en el procedimiento de enajenación regulado en la anterior subsección no se hubieran adjudicado alguno o algunos de los bienes embargados, el órgano de recaudación competente podrá proponer de forma motivada al órgano competente su adjudicación a la Hacienda pública en pago de las deudas no cubiertas» —o en caso de no entender procedente esta adjudicación a la Hacienda Pública, iniciar un nuevo procedimiento de enajenación a través de una nueva subasta, conforme al artículo 112.2 del Reglamento General de Recaudación—.

La adjudicación a la Hacienda Pública, conforme al citado precepto de la Ley General Tributaria, «se acordará por el importe del débito perseguido, sin que, en ningún caso, pueda rebasar el 75 por ciento del tipo inicial fijado en el procedimiento de enajenación». Es decir, en el presente caso dicha adjudicación se habría producido por el importe íntegro de la deuda, produciendo su pago total y no parcial como ha sucedido. Por otro lado, y desde el punto de vista del deudor, tal adjudicación a la Hacienda Pública habría extinguido totalmente la deuda (siempre que el importe de ésta no rebase el 75% del tipo inicial), sin dejar un remanente insatisfecho que pueda ser perseguido sobre otros bienes de su patrimonio (y ello a pesar de haber perdido la propiedad del bien ejecutado cuyo valor rebasa con mucho el precio de adjudicación). Obsérvese que, como pone de manifiesto el preámbulo del Real Decreto 1071/2017, entre las novedades de la reforma se incluye el establecimiento de «criterios objetivos respecto a la adjudicación de los bienes y derechos objeto de enajenación (en los mismos términos previstos en el artículo 650 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil)», siendo relevante a estos efectos la explícita alusión que hace el Preámbulo al citado precepto de la ley procesal civil, uno de cuyos criterios de adjudicación es precisamente el de garantizar que, en vía de principios, el precio de adjudicación «cubra, al menos, la cantidad por la que se haya despachado la ejecución, incluyendo la previsión para intereses y costas» (en defecto de lo cual «el Letrado de la Administración de Justicia responsable de la ejecución, oídas las partes, resolverá sobre la aprobación del remate a la vista de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta especialmente la conducta del deudor en relación con el cumplimiento de la obligación por la que se procede, las posibilidades de lograr la satisfacción del acreedor mediante la realización de otros bienes, el sacrificio patrimonial que la aprobación del remate suponga para el deudor y el beneficio que de ella obtenga el acreedor»).

Como ha señalado reiteradamente este Centro Directivo (vid., por todas, la reciente Resolución de 5 de abril de 2019) al pronunciarse sobre la interpretación de las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil relativas al precio de adjudicación de los bienes en los procedimientos de ejecución judicial (en particular en relación con los artículos 670 y 671 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, invocada en el preámbulo del Real Decreto de reforma del Reglamento General de Recaudación, como hemos visto) «admitir que el acreedor pueda solicitar la adjudicación de la finca por una cantidad que represente menos del 50% del valor de tasación de la finca, supone romper el equilibrio que el legislador ha querido que el procedimiento de apremio garantice entre los intereses del ejecutante (obtener la satisfacción de su crédito con cargo al bien hipotecado), y del ejecutado (no sufrir un perjuicio patrimonial mucho mayor que el valor de lo adeudado al acreedor). La interpretación de una norma no puede amparar el empobrecimiento desmesurado y sin fundamento de una parte, y el enriquecimiento injusto de la otra».

Todo lo cual conduce necesariamente a la desestimación del recurso interpuesto.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

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 septiembre de 2019.–El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.