

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

15558 *Resolución de 2 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación dictada por la registradora de la propiedad de Soria 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 A. G. A., abogado del Estado, en nombre y representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, contra la nota de calificación extendida por la registradora de la Propiedad de Soria número 1, doña María Isabel de Salas Murillo, 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 20 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 8 de abril de 2019 la citada documentación en el Registro de la Propiedad de Soria número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Datos de Identificación del Documento.

Nombre autoridad Unidad de Recaudación-Agencia Tributaria.

Población autoridad: Valladolid.

N.º procedimiento: 421523301058T.

N.º entrada: 1040/2019.

N.º Diario: 99.

N.º asiento: 2944/0.

Fecha calificación.: 24-04-2019.

Isabel de Salas Murillo, registradora del Registro de la Propiedad de Soria número uno, conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario calificó el presente documento según los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos.

1. Con fecha ocho de abril de dos mil diecinueve se presenta certificación del acta de adjudicación de los bienes mediante adjudicación directa de fecha 20-02-2019, de la Unidad de Recaudación-Agencia Tributaria, subasta número S2018R4786003008 y mandamiento de cancelación de cargas de 21-02-2019 habiendo sido practicado en este Registro asiento de presentación número 2944 del Diario 99.

2. Se relaciona la celebración de subasta el 11-12-2018 sin decir su resultado y se continua su tramitación mediante el procedimiento de ejecución directa el 23-01-2019.

Fundamentos de Derecho.

1. Las disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a del Reglamento General de Recaudación excluyen la posibilidad de acordar la apertura del trámite de adjudicación directa en caso de que haya quedado desierta la subasta tras dos licitaciones, habiéndose celebrado la única que se menciona el 11/12/2018, es decir una vez producida la entrada en vigor de la reforma introducida por el Real Decreto 1071/2017 de 29 de diciembre en el RGR.

Esta reforma implica que tras el 1 de enero de 2018 para aquellas subastas que hayan quedado desiertas, no cabe acudir a la adjudicación directa, sino que, por aplicación de las [sic] artículos 107, 109 y 112 del RGR debe procederse a la adjudicación de los bienes a favor de la Hacienda Pública o si este no se acuerda, al inicio de un nuevo procedimiento de enajenación mediante subasta; todo ello sin perjuicio de posibilidad de que la Administración acuerde la adjudicación directa al amparo de la letra c) del artículo 107 del RGR, es decir, en aquellos casos en que no sea posible o conveniente promover concurrencia, justificando las razones que motivan dicha adjudicación directa en el expediente.

La congruencia de la resolución administrativa con el procedimiento seguido y por ello, los trámites esenciales del procedimiento, llevan a calificar este extremo de las razones para el uso excepcional de la adjudicación directa y su constancia expresa en la certificación (artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento).

Asimismo, no consta la celebración de dos subastas desiertas para acudir a la adjudicación directa. Solo se mencionas una y no se dice si quedó desierta o no.

Resolución.

En su virtud, se suspende la inscripción del documento objeto de la presente calificación, quedando automáticamente prorrogado el asiento de presentación correspondiente durante el plazo de sesenta días a contar desde que se tenga constancia de la recepción de la última de las notificaciones pertinentes, de conformidad con los artículos 322 y 323 de la Ley Hipotecaria.

Puede no obstante el interesado o el notario o funcionario autorizante del título, durante la vigencia del asiento de presentación, y dentro del plazo de sesenta días anteriormente referido, solicitar que se practique la anotación preventiva prevista en el art. 42.9 de la Ley Hipotecaria.

Notifíquese al presentante y al notario o funcionario autorizante del título calificado en el plazo máximo de diez días naturales contados desde esta fecha.

La presente calificación podrá (...)

Soria, a 24 de abril de 2019 La Registradora, Fdo.: Isabel de Salas Murillo.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don A. G. A., abogado del Estado, en nombre y representación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, interpuso recurso el día 5 de junio de 2019 mediante escrito del siguiente tenor literal:

«El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), de acuerdo con los arts. 551 de la L.O. 6/1985 del Poder Judicial y 103.8 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, formula, de conformidad con los arts. 323 y concordantes de la Ley Hipotecaria, recurso gubernativo frente a la calificación negativa del Registrador de la Propiedad de N.º 1 de Soria de fecha 24 de mayo de 2019 relativa a la certificación del acta de adjudicación de fecha 2 de febrero de 2019 emitida por la AEAT (Mesa de Subastas de Castilla y León. Expediente de enajenación S2018B4786003008) y presentada por los adjudicatarios

para su inscripción (asiento de presentación 2944 del Diario 99), con base en los siguientes

Fundamentos de Derecho

—I—

El recurso se interpone al amparo de los artículos 323 y siguientes de la Ley Hipotecaria (LH).

Está legitimada la AEAT para interponerlo, conforme al art. 325 a) y c) de la LH, al estar directamente interesada en asegurar los efectos de la inscripción pretendida y ser la autoridad de la que proviene el título calificado.

El recurso se interpone dentro del plazo de un mes previsto en el art. 326 LH. puesto que se ha tenido conocimiento de la calificación negativa por la comunicación efectuada por el propio Registro en fecha 6 de mayo de 2019.

—II—

La calificación recurrida deniega la inscripción de la adjudicación directa de un inmueble (vivienda unifamiliar de la calle [...] Soria), recaída en un procedimiento administrativo de apremio tramitado por la Dependencia Regional de Recaudación de la AEAT de Castilla y León (en ejecución de las diligencias de embargo 421523301058T y 42162330191X), porque la Registradora considera que no es posible tal inscripción al haber utilizado la AEAT como procedimiento de enajenación forzosa, el de adjudicación directa previsto en el art. 107 del Reglamento General de Recaudación (RGR), que considera derogado para el supuesto de hecho calificado.

En concreto, fundamenta su decisión en que, a su juicio, tras la modificación de los artículos 107 y 112 del RGR operada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, no cabe acudir al procedimiento de adjudicación directa de bienes a terceros en caso de que quede desierta su subasta con dos licitaciones, debiendo procederse a una nueva subasta o a su adjudicación a la Hacienda Pública, entendiéndose que tal previsión rige desde la entrada en vigor de este Real Decreto (1 de enero de 2018, según su disposición final única), de acuerdo con las disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a del RGR.

Y también porque en el caso planteado no consta la celebración de las dos subastas desiertas» que, a su juicio, se exigían en el RGR antes de su modificación para acudir a la adjudicación directa de bienes, pues "solo se menciona una y no se dice si quedó desierta o no".

Por lo que, según se dice en su nota, "la congruencia de la resolución administrativa con el procedimiento seguido y por ello los tramites esenciales del procedimiento" llevan a la calificación negativa de la certificación de la AEAT presentada para inscripción.

—III—

1. El primer motivo del presente recurso se fundamenta en el exceso de la calificación registral efectuado por la Registradora, con vulneración de los artículos 18 LH y 99 del RH que la regulan como medio o instrumento para hacer efectivo el principio de legalidad.

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".

La Registradora aduce en su nota que la calificación se ampara en la previsión del artículo 99 RH, que permite examinar que la resolución administrativa haya sido congruente con la clase de expediente o procedimiento seguido y, por tanto, los trámites e incidencias esenciales del mismo, aunque sin desarrollar esta cuestión.

Entendemos, por el contrario, 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 a la "legalidad intrínseca" de la resolución, puesto que 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 en el marco del procedimiento elegido por la Administración Pública, el documento es coherente con el mismo (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.

Y en el presente caso se cumplen todos estos requisitos ya que el acta de adjudicación de la vivienda que se pretende inscribir por los adjudicatarios se ha levantado por la Mesa de Subastas de la AEAT de Castilla y León en el seno de un procedimiento administrativo de recaudación de deudas tributarias en periodo ejecutivo que ha terminado con la enajenación forzosa del inmueble embargado mediante la forma de adjudicación directa, de acuerdo con lo previsto en el art. 69.2 y concordantes del RGR, por lo que es absolutamente coherente con el mismo.

En este sentido, en contra de lo que se afirma por la Registradora en su nota, la adjudicación se ha acordado después de haber agotado la fase de subasta con dos licitaciones desiertas, cosa de la que se da fe en el acta levantada por la Mesa de Subastas de la AEAT de Castilla y León, la cual se acompaña a efectos acreditativos con el presente recurso gubernativo, y habiéndose cumplido previamente todos los trámites esenciales del procedimiento de enajenación (providencias de apremio, diligencias de embargo, anuncios de subasta, etc.) exigidos por el RGR, notificados todos ellos a los dos titulares registrales de la vivienda enajenada (cuota del 50% cada uno), quienes han podido hacer uso de los derechos que la Ley les confiere.

3. Al respecto, aun no siendo una cuestión muy frecuente, la DGRN ha tenido ocasión de recordar que el examen de la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido y el respeto de los trámites esenciales de éste no puede suponer en ningún caso una "valoración" del procedimiento seguido por la Administración, siendo esto lo que precisamente se realiza en la nota impugnada, en la que la Registradora suspende la inscripción solicitada considerando (a nuestro juicio erróneamente, en lo que abundaremos posteriormente) que desde el 1 de enero de 2018 no se puede acudir al procedimiento de adjudicación directa de bienes a terceros sino a una nueva subasta o a

su adjudicación a la Hacienda Pública, lo que precisamente supone una valoración del procedimiento aplicado por la AEAT.

Así, en la Resolución de 13 de marzo de 2007 (reiterada en otras posteriores, como la de 27 de octubre de 2007), la DGRN ha señalado lo siguiente.

"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 y 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."

4. Es decir, según la DGRN, los Registradores no pueden convertirse en revisores de toda la legalidad administrativa, enervando la "presunción de legalidad" de la actuación administrativa establecida en el art. 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que 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 desconociendo el "principio de autotutela declarativa" en cuya virtud es la propia Administración autora de sus actos la competente para revisarlos por motivos de oportunidad o legalidad, ya sea de oficio a través de su revocación o la declaración de nulidad de pleno derecho o lesividad, ya sea a instancia de los propios interesados mediante los correspondientes recursos administrativos (Título V de la Ley 39/2015 y art. 106 CE).

"Juicio de legalidad" que está realizando en el caso planteado la Registradora 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 que 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, sino solamente una "discrepancia" sobre las formas de enajenación permisibles dentro de ese procedimiento, basada en una discutible interpretación de unas disposiciones, no ya de derecho sustantivo, sino de derecho transitorio (cosa que analizaremos en el siguiente motivo del recurso).

Como decíamos, no es esta una cuestión que genere gran controversia, como lo demuestra la escasa jurisprudencia existente al respecto. No obstante, la existente viene a ratificar la doctrina expuesta en el sentido de que la función de calificación registral que ciertamente corresponde a los Registradores no permite examinar la legalidad de las normas aplicadas por la Administración emisora del documento sometido a calificación, ni corregir la interpretación realizada por ésta, pudiendo invocar en este sentido, por su similitud con el caso planteado y su reciente fecha, la sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas de 30 de octubre de 2018 en la que, al enjuiciar la interpretación de los artículos 670 y 671 de la LEC hecha por un Letrado de Administración de Justicia y la posibilidad subsiguiente de inscribir el Decreto de adjudicación dictado por él, se declara que "Es pues el Secretario o LA.J 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", concluyendo por ello la incompetencia del Registrador de la Propiedad para revisar la 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".

–IV–

E1 segundo motivo del recurso es subsidiario, para el caso de que no se comparta el anterior y se entienda procedente entrar en el fondo del asunto, y se fundamenta en la interpretación incorrecta que, a nuestro juicio, se hace por la Registradora de las disposiciones transitorias 3a y 4a del RGR, de las que, en su opinión, se desprende que desde el 1 de enero de 2018 y tras la modificación operada por el Real Decreto 1071/2017 de los arts. 107 y 112 del RGR no cabe acudir al procedimiento de

adjudicación directa de bienes "en caso de que haya quedado desierta la subasta con dos licitaciones" (lo que, según ella, tampoco consta en el caso planteado, aunque, como se ha dicho antes, sí se han celebrado dos licitaciones sin ninguna puja, conforme se acredita con el acta levantada por la Mesa de Subasta de la AEAT de Castilla y León).

No se argumenta nada por la Registradora sobre el porqué de tal conclusión, limitándose a afirmarla sin más, pero a la vista de las disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a del RGR que menciona y la fecha que señala (1 de enero de 2018) parece que considera que la disposición transitoria 4a, introducida en el RGR por el Real Decreto 1071/2017, se refiere sólo 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 únicamente estas normas las que se aplican a los procedimientos de enajenación iniciados a partir del 1 de septiembre de 2018 fijado especialmente en esta disposición, mientras que el resto de preceptos del RGR que no regulan el desarrollo de las subastas (cosa que solo se hace en el art. 104 del RGR), sino sus "consecuencias", rige la regla general contenida en la disposición transitoria 3.^a del RGR (existente desde su aprobación), según la cual únicamente continúan regulándose por la normativa anterior los procedimientos de enajenación forzosa de bienes cuando el acuerdo de enajenación por subasta o el trámite de adjudicación directa— se hayan producido antes de la entrada en vigor de la modificación operada por el Real Decreto 1071/2017 (que efectivamente es el 1 de enero de 2018), lo que no es el caso ya que, como consta en el expediente administrativo, el acuerdo de enajenación mediante subasta es de fecha 16 de agosto de 2018 (y fue celebrada el 11 de diciembre de 2018 con dos licitaciones desiertas, razón por la que ese mismo día se acordó la continuación mediante adjudicación directa).

Pues bien, a nuestro juicio, puede y debe rechazarse tal exégesis puramente literal, pues, si se interpretan las disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a del RGR en relación con su contexto y de acuerdo con su espíritu y finalidad (como se ordena por el art. 3 del Código Civil), se llega a otra conclusión.

Baste indicar que, desde el punto de vista sistemático, resulta absurdo escindir las normas del procedimiento de enajenación forzosa de bienes en dos categorías, considerando que las "sustantivas" entraron en vigor el 1 de septiembre de 2018 y las "accesorias" de desarrollo de las subastas y de las que dependen aquéllas para producir sus efectos postergaron su eficacia hasta el 1 de septiembre de 2018, y cabe interpretar, sin retorcimiento alguno de sus términos, que la disposición transitoria 4.^a del RGR se refiere a todo el "régimen global de subastas", en el que se incluyen tanto su desarrollo como las consecuencias que se producen en caso de quedar desiertas y, por tanto, la procedencia de la adjudicación directa de bienes como "forma de enajenación" subsidiaria, de manera que tal previsión debe entrar en vigor en la misma fecha señalada en esa disposición transitoria (1 de septiembre de 2018). Cabiendo recordar en este punto que la adjudicación directa, pese a que en ocasiones se la menciona como un procedimiento autónomo e independiente, no es más una "fase" de un mismo y único procedimiento de enajenación forzosa de bienes, cuya tramitación "continúa con esta 'forma' (de adjudicación directa) cuando no haya dado resultado la anterior de subasta, tal y como se desprende 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, por lo que lógicamente todas sus previsiones deben entrar en vigor al mismo tiempo y, más concretamente, el 1 de septiembre de 2018 fijado en la disposición transitoria 4.^a.

En este sentido, en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1071/2017 se refuerza claramente esta otra interpretación sistemática más razonable al indicar que "En términos generales se reestructuran los preceptos reguladores de las subastas...y se introducen una serie de modificaciones en relación con la normativa vigente... para (entre otras cuestiones) tener en cuenta que la participación en la subasta será en todo caso para medios electrónicos", razón por la que "se incorpora una disposición transitoria respecto de la aplicación del nuevo régimen de subastas".

Por otra parte, desde el punto teleológico, la supresión de la adjudicación directa como forma de enajenación posterior a la de subasta obedece, según la Exposición de

Motivos del Real Decreto 1071/2017, al deseo de "simplificar el procedimiento de enajenación para potenciar la concurrencia en el mismo" (que se considera así un único y nuevo procedimiento por el legislador reglamentario), porque bajo el nuevo sistema electrónico de subastas se maximiza la participación en ellas y su agilidad, pues ya no se exige la presencia física de los lidiadores y la formulación y ordenación de ofertas se hace telemáticamente y durante un plazo de tiempo más alargado.

Es decir, el espíritu y finalidad de la modificación llevada a cabo es claro: mejorar la concurrencia y evitar subastas desiertas, sin que sea necesaria ya para estos casos la forma de enajenación por adjudicación directa. Y, si ello es así, la entrada en vigor de esta modificación tiene que ser lógicamente al unísono, careciendo de sentido eliminar la posibilidad de acudir a las adjudicaciones directas en caso de que hayan quedado desiertas las subastas mientras no hayan entrado en vigor las normas que desarrollan su celebración electrónica.

Por lo expuesto,

Solicita a la DGRyN que tenga por presentado este escrito, con los documentos adjuntos que se acompañan, lo admita y tenga por interpuesto recurso gubernativo contra la calificación negativa de fecha 24 de abril de 2019 efectuada por la Registradora del Registro de la Propiedad n.º 1 de Soria, y por las razones que se exponen dicte resolución estimándolo, con revocación de la calificación recurrida y orden de practicar la inscripción interesada de la certificación del acta de adjudicación directa de la vivienda de la c/ (...) (Soria) de fecha 2 de febrero de 2019 emitida por la AEAT (Mesa de Subastas de Castilla y León) recaída en el expediente de enajenación S2018R4786003008.»

IV

La registradora de la Propiedad de Soria número 1, doña María Isabel de Salas Murillo, emitió informe en defensa de la nota el día 6 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. 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 11 de diciembre 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 23 de enero de 2019 la enajenación directa y la adjudicación del bien.

– El bien adjudicado estaba valorado en 150.000 euros y fue adjudicado a don V. J. A. C. por 60.100 euros.

La registradora 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 5 de julio 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 la registradora 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 de la registradora 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 la registradora 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, eliminando 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 la registradora, 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».

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 cuanto a la idea de que el 1 de septiembre de 2018 únicamente entran en vigor las normas formales reguladoras de las subastas, pero no la normativa de fondo afectante a las mismas, 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 lo que se derivaría la inferencia de que la completa regulación de las modificaciones en los procedimientos de enajenación (y no sólo las normas de desarrollo de las subastas) entrarán 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 mejoran 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.

En este caso, aun estando tasada la finca (siendo éste el tipo de la subasta) en 150.000 euros, sin embargo fue adjudicada por la cantidad de 60.100 euros, es decir el 40'07% 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 el 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 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, 2 de septiembre de 2019.—El Director general de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.