

### III. OTRAS DISPOSICIONES

## MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

**3179** *Resolución de 10 de enero de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Arganda del Rey n.º 2, por la que se suspende la inscripción de la adjudicación derivada de la certificación del acta de adjudicación mediante adjudicación directa.*

En el recurso interpuesto por doña M. P. S., en nombre y representación de la entidad mercantil «Costa Calma Express Inmobiliaria, SL», contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Arganda del Rey número 2, doña María de los Ángeles Hernández Toribio, por la que suspende la inscripción de la adjudicación derivada de la certificación del acta de adjudicación mediante adjudicación directa.

#### Hechos

I

El día 9 de julio de 2018, en procedimiento de enajenación mediante adjudicación directa iniciado como consecuencia de la subasta en la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Madrid, expidió la jefa de la Dependencia Regional Adjunto de Recaudación certificación de acta de adjudicación directa de bienes, así como mandamiento de cancelación de cargas.

En dicha acta, se adjudicaba directamente el bien a una sociedad al declararse desierta en primera y segunda licitación la subasta. La finca se hallaba inscrita en el Registro en favor de otra sociedad («HC Clover Productos y Servicios, SL») por título de compra al ejecutado en escritura autorizada el día 11 de marzo de 2021 por el notario de Arganda del Rey, don Pedro Horcajada Fernández-Quero, con el número 521 de protocolo, según la inscripción 2.ª de fecha 20 de abril del 2021. La anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, que dio lugar al procedimiento de ejecución, que motivó la anotación preventiva de embargo letra A y extendida nota de expedición de certificación de cargas con la misma fecha, el día 31 de mayo de 2016, se encontraba cancelada por caducidad.

II

Presentada el día 12 de septiembre de 2023 dichos acta y mandamiento de cancelación de cargas en el Registro de la Propiedad de Arganda del Rey número 2, fueron objeto de la siguiente nota de calificación:

«Denegada la inscripción de la adjudicación contenida en la precedente certificación de Acta de Adjudicación Directa, por no ser idóneo el procedimiento de adjudicación directa seguido para la realización del bien, y hallarse la finca transmitida a un tercero, hallándose la anotación preventiva de embargo que motivó el procedimiento, cancelada por caducidad.

#### Hechos.

1.º Se presenta Certificación del Acta de Adjudicación Directa de Bienes, expedida por la Jefa de la Dependencia Regional Adjunto de Recaudación, C. M. G., de fecha 9 de julio de 2018, procedimiento de enajenación mediante adjudicación directa iniciado como

consecuencia de la subasta núm. S2017R288600109304, en la Delegación Especial de la AEAT en Madrid, en unión de mandamiento de cancelación de cargas de igual fecha, que fue presentado en este Registro a las 16:01 horas, del día 12 de septiembre de 2023, asiento núm. 2265/64.

2.º Se adjudica directamente el bien a una sociedad, al declararse desierta en primera y segunda licitación la subasta.

3.º La finca se halla inscrita a favor de la sociedad HC Clover Productos y Servicios, SL, por título de compra al ejecutado, J. L. P. A., en escritura autorizada por el notario de Arganda del Rey, Pedro Horcajada Fernández-Quero, el 11 de marzo de 2021, número 521 de su protocolo, según la inscripción 2.ª, de fecha 20 de abril del 2021.

La anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, que dio lugar al procedimiento de ejecución, que motivó la anotación preventiva de embargo letra A, extendida nota de expedición de certificación de cargas con la misma fecha, el 31 de mayo de 2016, se encuentra cancelada por caducidad.

#### Fundamentos de Derecho.

1.º El artículo 107 del Real Decreto 939/2005, Reglamento General de Recaudación, en su redacción dada por el Real Decreto 1071/2017 de 29 de diciembre, con entrada en vigor según su Disposición Transitoria Tercera, el 1 de enero del 2018, establece que no procede la adjudicación directa, tras haber resultado desierta la subasta. Como se hace constar en el certificado del acta de adjudicación “Declarada desierta la subasta en primera y segunda licitación, se abrió el trámite de enajenación mediante adjudicación directa”... “reunida la Mesa de subasta el 18 de abril de 2018”.

Por consiguiente, ya estaba en vigor el nuevo artículo 107, y no procede la adjudicación directa, pues el artículo 107 ya no prevé esa posibilidad. Como consta en el Exposición de Motivos del Real Decreto 1071/2017 de 29 de diciembre, “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”. Tampoco es de aplicación el artículo 109 de dicho Reglamento, siendo un procedimiento de adjudicación directa reservado “a la hacienda Pública en pago de las deudas no cubiertas”, lo que no ocurre en este caso. Por consiguiente, el procedimiento no es el adecuado para la adjudicación del bien, siendo incongruente el procedimiento, y no dándose ninguno de los supuestos legales para la adjudicación directa, no se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales del procedimiento, siendo objeto de calificación por el Registrador, conforme al artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

2.º Habiendo caducado la anotación preventiva de embargo, en el momento de la adquisición por el tercero, que se halla protegido por la fe pública registral, artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ahora procede denegar la inscripción por el tenor expreso del artículo 20 de la Ley Hipotecaria: “En el caso de resultar inscrito aquel derecho a favor de persona distinta de la que otorgue la transmisión o gravamen, los Registradores denegarán la inscripción solicitada.”

Resultando de los hechos y fundamentos de Derecho, la denegación de la inscripción en base a los artículos 107 del Reglamento General de Recaudación en su redacción dada por el Real Decreto 1071/2017 de 29 de diciembre y el artículo 20 de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación (...)

Arganda del Rey, diecinueve de septiembre del año dos mil veintitrés. La Registradora (firma ilegible). Fdo.: María de los Ángeles Hernández Toribio.»

## III

Contra la nota de calificación, doña M. P. S., en nombre y representación de la entidad mercantil «Costa Calma Express Inmobiliaria, SL», interpuso recurso el día 17 de octubre de 2023 mediante escrito alegando los siguientes fundamentos:

«Primero. El apartado primer del artículo 39 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común establece lo siguiente: “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 (...)”.

Por parte de la Registradora de Propiedad se pone en tela de juicio la eficacia y validez de un procedimiento administrativo de una Administración Pública ajena a sus competencias; procedimiento en virtud del cual mi representada obtuvo el título que la acredita como propietaria de la finca registral que nos ocupa. Entendemos que la calificación registral negativa supone un exceso de las competencias y del ámbito que le es propio a un Registro de la Propiedad, con una vulneración de los artículos 18 y 99 de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento, respectivamente. La calificación registral esconde una facultad revisora que excede con creces del ámbito de la función registral.

Debe recordarse, que la certificación del acta de adjudicación mediante adjudicación directa de fecha 9 de julio de 2018, consecuencia de la Subasta núm. S2017R2886001093 lote 04, no ha sido cuestionada en ningún momento ni por la Administración Tributaria ni tampoco por el expedientado en dicho procedimiento, esto es: Don J. L. P. A. Es más, este señor, pese a tener pleno conocimiento de que el procedimiento administrativo había finalizado con la adquisición de la propiedad a favor de Costa Calma Express Inmobiliaria, SL, vendió el inmueble a un tercero, siendo esta actuación merecedora cuanto menos de ser investigada por el orden jurisdiccional penal.

Debemos insistir en que, en el ámbito administrativo, no ha habido un procedimiento de declaración de nulidad del título que otorga la propiedad a la entidad mercantil; como tampoco se ha incoado expediente de revisión alguno del acto administrativo, por lo que consideramos que el título continúa siendo válido y como tal debe desplegar todos sus efectos. A más inri, tampoco nos consta que el Sr. P. A. hubiera hecho uso de los derechos que la Ley confiere a su favor para impugnar la mentada certificación del acta de adjudicación; por lo que, a todas luces, la actuación del Sr. P. A. ha sido de mala fe y con el fin de obtener un presunto beneficio patrimonial ilícito para sí.

Al hilo de lo anterior, no debemos olvidar que el Registro de la Propiedad no es un órgano revisor de la legalidad administrativa, pues tal función le está vetada al ser una tarea que, como es obvio, corresponde a los órganos jurisdiccionales y a través de los cauces legalmente previstos. A más inri, ese cauce le correspondería a quien es titular de un derecho subjetivo o interés legítimo. Por lo que en este sentido, se transgrede lo preceptuado en el artículo 106 de nuestra Carga Magna: “1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. (...)”.

En síntesis, se está produciendo una infracción al principio de autotutela declarativa, en virtud de cual es la propia Hacienda la competente para revisar la propiedad legalidad de sus actos administrativos, bien de oficio a través de la declaración de nulidad de pleno derecho de su acto administrativo, bien a instancia de los propios interesados, mediante el uso de los recursos administrativos y recursos contenciosos administrativos ante Jueces y Tribunales de dicho orden jurisdiccional; recursos que en ningún momento fueron ejercitados por el deudor-expedientado (Don J. L. P. A.).

La calificación registral objeto del presente recurso encubre de facto una nulidad de pleno derecho (por omisión total del procedimiento legalmente establecido artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015) y ello cuando no ha existido ningún tipo de omisión total, palmaria y flagrante del procedimiento administrativo, y además, como hemos dicho con anterioridad, no le corresponde la Registro de la Propiedad asumir competencias propias de la Administración Pública o, en su un caso, de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

Segundo. Con independencia a la cuestión procedimental alegada en el punto anterior, debemos hacer mención a una cuestión que afecta al fondo del asunto. En concreto, nos referimos a un posible quebranto del principio de legalidad conforme se explicará seguidamente.

Expone la Sra. Registradora, en sus fundamentos de derecho, que “El artículo 107 del Real Decreto 939/2005, Reglamento General de Recaudación, en su redacción dada por el Real Decreto 1071/2017 de 29 de diciembre, con entrada en vigor según su disposición transitoria tercera, el 1 de enero de 2018, establece que no procede la adjudicación directa, tras haber resultado desierta la subasta. Como se hace constar en el certificado del acta de adjudicación “Declarada desierta la subasta en primera y segunda licitación, se abrió el trámite de enajenación mediante adjudicación directa”... “reunida la Mesa de subasta el 18 de abril de 2018”. Por consiguiente ya estaba en vigor el nuevo artículo 107, y no procede la adjudicación directa, pues el artículo 107 ya no se prevé [sic] esa posibilidad.” Sin embargo, la Sra. Registradora de la Propiedad no tiene en cuenta que conforme se extrae de la propia certificación del acta de adjudicación el procedimiento se inició como consecuencia de la subasta núm. S2017R2886001093 lote 04, celebrada el día 20 de diciembre de 2017, por tanto el procedimiento de apremio y de enajenación comenzó antes de que entrara en vigor la nueva redacción del artículo 107 del Reglamento General de Recaudación. De acuerdo, con el principio, in dubio pro administrado, debe aplicarse la normativa en vigor al comienzo del procedimiento de apremio, por ser más beneficiada para aquél.

Tercero. En mérito de todo lo anterior, la inscripción 2.ª de 20 de abril de 2021 realizada a favor de HC Clover Productos y Servicios, SL, es nula de pleno derecho, pues la compraventa que la sostiene (escritura autorizada por el notario de Arganda del Rey, Pedro Horcajada Fernández-Quero, el 11 de marzo de 2021, núm. 521 de su protocolo) fue realizada en un presunto fraude de Ley por su vendedor, don J. L. P. A. Así, de acuerdo al artículo 1261 del CC para que exista contrato deben concurrir el consentimiento de los contratantes, objeto cierto y causa de la obligación y puesto en relación con el artículo 1265 CC es nulo el consentimiento prestado por error, violencia, intimidación dolo, tal como es el caso que nos ocupa.

Por tanto, solicito que se revoque la denegación de la inscripción, para la finca 46.660 del Registro de la Propiedad de Arganda del Rey núm. 2, acordando su inscripción.»

#### IV

La registradora de la Propiedad formó expediente y lo elevó, con su informe de fecha 17 de octubre de 2023, a este Centro Directivo, manteniendo la nota de calificación.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 20 y 86 de la Ley Hipotecaria; 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 99, 206.13.º y 353.3 del Reglamento Hipotecario; la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo número 237/2021, de 4 de mayo; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de septiembre de 1980, 9 de diciembre de 1999, 13 de julio de 2000, 12 de febrero y 9 y 11 de julio de 2014, 1 de abril y 7 de octubre de 2015, 23 y 16 de junio, 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2016, 25 de abril, 19 de julio, 10 de octubre y 8 de noviembre de 2018 y 6 y 13 de febrero, 9, 22, 24 y 30 de mayo, 6, 7 y 21 de junio, 4, 10, 11, 12, 23 y 26 de julio, 8 de agosto, 2, 3, 5 y 27 de septiembre, 2, 25 y 31 de octubre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 21 de febrero, 2, 3, 16 y 17 de junio, 27 de agosto, 3 y 17 de septiembre y 3 de diciembre de 2020, 27 de enero, 4 de febrero, 28 de junio y 6, 22 y 23 de julio de 2021, 18 de enero, 11 de abril, 20 de julio y 11 de

noviembre de 2022 y 6 y 28 de marzo, 11 y 13 de abril, 9 y 23 de mayo, 1 de junio, 4 de julio y 5 y 8 de septiembre de 2023.

1. Se plantea en el presente expediente, la inscripción de una certificación del acta de adjudicación directa de bienes, expedida por la jefa de la Dependencia Regional Adjunto de Recaudación, mediante adjudicación directa iniciado como consecuencia de la subasta, en la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Madrid, en unión de mandamiento de cancelación de cargas de igual fecha.

La registradora deniega las inscripciones solicitadas por los siguientes defectos: a) se adjudica directamente el bien a una sociedad, al declararse desierta en primera y segunda licitación la subasta, y b) la finca se halla inscrita a favor de persona distinta, habiendo caducado la anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, que dio lugar al procedimiento de ejecución, extendida nota de expedición de certificación de cargas con la misma fecha.

En su escrito, expone la recurrente, a través de su representante, que por parte de la registradora de Propiedad se pone en tela de juicio la eficacia y validez de un procedimiento administrativo de una Administración Pública ajena a sus competencias. Entiende que la calificación registral negativa supone un exceso de las competencias y del ámbito que le es propio a un Registro de la Propiedad, con una vulneración de los artículos 18 y 99 de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento, respectivamente pues esconde una facultad revisora que excede con creces del ámbito de la función registral.

2. Por lo tanto, en primer lugar, es preciso analizar el alcance de la calificación registral de los documentos administrativos. Dispone el artículo 99 del Reglamento Hipotecario: «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».

Efectivamente, las resoluciones de las autoridades administrativas tienen la misma fuerza que las de los tribunales ordinarios, siempre que dichos acuerdos sean firmes o ejecutivos, por haberse agotado los recursos contra los mismos. Por ello, la calificación del registrador ha de ajustarse a los límites impuestos por el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, sin que pueda por tanto entrar a cuestionar el fondo, el fundamento, de la decisión adoptada. Ahora bien, goza el registrador de un mayor margen en la calificación de los documentos administrativos que en la de los judiciales, especialmente si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido.

En este sentido, las Resoluciones de 30 de septiembre de 1980, 23 de junio de 2016, 16 de junio y 3 y 17 de septiembre de 2020, 4 de febrero de 2021 y 11 de abril y 23 de mayo de 2023; que ponen de relieve cómo la mayor amplitud con la que cuenta el registrador para calificar los documentos administrativos en relación con los judiciales se acentuó con la nueva redacción dada al artículo 99 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, de suerte que hoy en día, y según la consolidada doctrina de la Dirección General, puede el registrador calificar: la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidentes esenciales de éste, y la relación del mismo con el titular registral y los obstáculos que surjan del Registro.

También es doctrina reiterada de este Centro Directivo, que no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, los trámites e incidencias esenciales del procedimiento y los obstáculos que surjan del Registro (cfr. Resoluciones de 12 de febrero y 9 y 11 de julio de 2014, 1 de abril y 7 de octubre de 2015, 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2016, 25 de abril, 19 de julio, 10 de octubre y 8 de noviembre de 2018, 6 y 13 de febrero, 21 de junio, 8 de agosto y 25 y 31 de octubre de 2019, 2, 3, 16 y 17 de

junio, 3 de septiembre y 3 de diciembre de 2020, 27 de enero, 28 de junio y 6, 22 y 23 de julio de 2021 y 18 de enero y 11 de abril de 2022. Doctrina reiterada en Resoluciones de 9, 22, 24 y 30 de mayo, 6, 7 y 21 de junio, 4, 10, 11., 23 y 26 de julio, 2, 3, 5 y 27 de septiembre de 2019, 21 de febrero de 2020 y 6 de marzo de 2023).

La Resolución de 27 de agosto de 2020 declara por su parte, invocando el artículo 101 del Reglamento Hipotecario, que este ámbito competencial del registrador no supone pronunciamiento definitivo alguno en cuanto a la validez intrínseca del acto administrativo cuya inscripción se pretende, extremo que queda reservado a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como señala la Resolución de 20 de julio de 2022 la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 39 de la mencionada Ley 39/2015) lo es únicamente a los efectos de las partes en el procedimiento, pero no respecto de terceros, y para que estos últimos se produzcan, previa su inscripción en el Registro de la Propiedad, es preciso cumplir con las exigencias registrales de legitimación, fe pública, prioridad,...; añadiendo que las presunciones de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están revestidos los actos administrativos, lo único que significan a efectos registrales es, como ya pusiera de relieve la Resolución de 27 de marzo de 1999, la especial regulación que de la calificación registral de los documentos y actos administrativos hace el artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

Por lo tanto y pese a lo argumentado por la recurrente, a través de su representado, la actuación de la registradora ha sido correcta y ajustada a Derecho.

3. En cuanto a la admisibilidad de la adjudicación directa tras haber resultado desiertas las subastas. Según resulta de la certificación administrativa firmada el día 9 de julio de 2018: «dentro del procedimiento de apremio, reunida la Mesa de subasta el 18 de abril de 2018, a los efectos de continuar la tramitación del procedimiento de enajenación mediante adjudicación directa iniciado como consecuencia de la subasta (...) celebrada el día 20 de diciembre de 2017 (...), acordó, según consta en el acta de adjudicación directa (...) de fecha cuatro de mayo de 2018, declarar adjudicatario (...).».

Alega la recurrente que «el procedimiento se inició como consecuencia de la subasta, celebrada el día 20 de diciembre de 2017, por tanto, el procedimiento de apremio y de enajenación comenzó antes de que entrara en vigor la nueva redacción del artículo 107 del Reglamento General de Recaudación. De acuerdo, con el principio, in dubio pro administrado, debe aplicarse la normativa en vigor al comienzo del procedimiento de apremio, por ser más beneficiada para aquél».

Tal y como se ha establecido por este Centro Directivo en Resolución de 21 de febrero de 2020:

«2. 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: “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) se deduce además del 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.

3. 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 lo que procede en defecto de adjudicación del bien a la Hacienda Pública (cfr. artículo 112.2 del citado Reglamento).

La adjudicación directa no puede considerarse 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, 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 la 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.

Tras una subasta desierta procedía la apertura del trámite de adjudicación directa, pero tras la nueva redacción de la norma por el Real Decreto 1071/2017, en el Reglamento ya no se contempla esta posibilidad y 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 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 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 (...)»

Esta misma doctrina ha sido mantenida de manera invariable por este Centro Directivo en Resoluciones posteriores: 9 de mayo, 6 de junio, 4 de julio, 2 de septiembre o 2 de octubre de 2019 entre otras.

En el caso del presente recurso, la subasta se celebró el día 20 de diciembre de 2017. La Mesa de Subasta, reunida el día 18 de abril de 2018, acordó la adjudicación directa según consta en acta de fecha 4 de mayo de 2018. Por lo tanto, es plenamente aplicable la doctrina anteriormente expuesta, dado que la subasta tuvo lugar antes de la entrada en vigor de la reforma, pero la adjudicación –que es la que es objeto de calificación– durante su vigencia. Consecuentemente, la calificación efectuada por la registradora es correcta y debe confirmarse la nota de calificación.

4. Para examinar el segundo defecto señalado en la nota de calificación negativa, es preciso hacer breve mención del *iter* cronológico.

a) con fecha 31 de mayo de 2016 se toma anotación preventiva de embargo en favor de la Hacienda Pública, en procedimiento de apremio seguido contra el titular registral; a cuyo margen se extiende nota de expedición de certificación de dominio y cargas en la misma fecha.

b) por acta de fecha 4 de mayo de 2018, se acuerda la adjudicación directa del bien embargado en favor de la sociedad adjudicataria. De esta acta se expide certificación el día 9 de julio de 2018.

c) por escritura de fecha 11 de marzo de 2021, el titular registral vende la finca embargada a un tercero. Dicha escritura se presentó telemáticamente en el en el Registro de la Propiedad de Arganda del Rey número 2 en la misma fecha, y en soporte papel autoliquidada el día 26 de marzo de 2021.

d) se inscribe el dominio en favor de la sociedad compradora el día 20 de abril de 2021 y se cancela por caducidad la anotación preventiva de embargo en favor de la Hacienda Pública, lo que se hace constar por nota al margen de la propia anotación, con la misma fecha.

e) el día 12 de septiembre de 2023 se presenta en el Registro la certificación administrativa que ha sido calificada negativamente.

Conviene recordar que la anotación preventiva es un asiento registral de vigencia temporalmente limitada que enervar la fe pública registral en favor de los titulares de ciertas situaciones jurídicas que no son inscribibles.

En cuanto a esta vigencia temporal, dispone el artículo 86 de la Ley Hipotecaria: «Las anotaciones preventivas, cualquiera que sea su origen, caducarán a los cuatro años de la fecha de la anotación misma, salvo aquellas que tengan señalado en la Ley un plazo más breve. No obstante, a instancia de los interesados o por mandato de las autoridades que las decretaron, podrán prorrogarse por un plazo de cuatro años más, siempre que el mandamiento ordenando la prórroga sea presentado antes de que caduque el asiento. La anotación prorrogada caducará a los cuatro años de la fecha de la anotación misma de prórroga. Podrán practicarse sucesivas ulteriores prórrogas en los mismos términos. La caducidad de las anotaciones preventivas se hará constar en el Registro a instancia del dueño del inmueble o derecho real afectado».

Lo prescrito en este artículo debe completarse por los establecido en los siguientes artículos del Reglamento Hipotecario:

Artículo 206.13: «Procederá la cancelación de las anotaciones preventivas: Decimotercero. Cuando caduque la anotación por declaración expresa de la Ley, en cuyo caso se hará constar, de oficio o a instancia del dueño del inmueble o del derecho real afectado, por nota marginal».

Artículo 353.3: «Las menciones, derechos personales, legados, anotaciones preventivas, inscripciones de hipotecas o cualesquiera otros derechos que deban cancelarse o hayan caducado con arreglo a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria, no se comprenderán en la certificación. A este efecto, se entenderá también solicitada la cancelación que proceda por el solo hecho de pedirse la certificación, y se practicará mediante extensión de la correspondiente nota marginal cancelatoria, antes de expedirse aquélla. Del mismo modo podrá procederse cuando se practique cualquier asiento relativo a la finca o derecho afectado. Si la solicitud de certificación se realiza por quien no es titular de la finca o derecho, o cuando el asiento a practicar no sea de inscripción, el Registrador advertirá al solicitante o presentante antes del despacho de la certificación o de practicar el asiento que éstos darán lugar a la cancelación de las cargas caducadas conforme a lo dispuesto en este artículo».

Respecto de la caducidad de tales anotaciones preventivas, esta Dirección General ha señalado en reiteradas Resoluciones, que la caducidad opera de modo automático, aunque el asiento no haya sido formalmente cancelado. Ciertamente la caducidad de los asientos que nacen con una duración predeterminada se produce de modo radical y automático una vez llegado el día prefijado, aun cuando no se haya verificado formalmente la cancelación del asiento. Entre otras, cabe señalar las Resoluciones de 11 de noviembre de 2022 y 28 de marzo y 5 u 8 de septiembre de 2023. En la misma línea, la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Madrid, de 13 de febrero de 2013, dictada en juicio verbal entablado directamente contra calificación registral negativa.

En la misma línea, se señala en la Resolución de 20 de febrero de 2000: «es doctrina reiterada de este Centro Directivo que la caducidad de las anotaciones preventivas opera ipso iure, una vez agotado su plazo de cuatro años, si no han sido prorrogadas (cfr. artículo 86 de la Ley Hipotecaria), careciendo desde entonces de todo efecto jurídico, por lo que, debiéndose tener la anotación por inexistente, resulta que se pretende ahora inscribir una enajenación realizada en nombre de quien no es ya titular registral, así como la cancelación de asientos que están bajo la salvaguarda de los tribunales, sin que exista asiento alguno vigente que permita dichas operaciones».

5. Por otra parte, tal y como resulta de la documentación aportada, cuando se presenta la certificación por la que se adjudica el bien a la entidad recurrente, la anotación preventiva –a contar desde la fecha de la nota de certificación de cargas– ha caducado y la finca está inscrita en favor de un tercero.

En tal caso, los principios de tracto sucesivo y legitimación impiden la inscripción de la adjudicación, al figurar inscrita a favor de persona distinta (artículos 18 y 20 Ley Hipotecaria y Resoluciones de 9 de diciembre de 1999, 13 de julio de 2000 y 13 de abril, 1 de junio o 4 de julio de 2023, entre otras).

Como señala la Resolución de esta Dirección General de 3 de mayo de 2023, siguiendo la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo número 237/2021, de 4 de mayo, la emisión de la certificación de cargas en el procedimiento de ejecución derivado de la anotación del embargo y la extensión de la nota marginal más que «causar estado» definitivo, constituyen una prórroga temporal, de cuatro años, a la anotación preventiva de embargo, de forma que durante este periodo podrá hacerse valer el efecto de cancelación de cargas posteriores del eventual decreto de adjudicación dictado en esa ejecución.

Pero si esta adjudicación se produce una vez transcurrido el plazo de cuatro años de la anotación preventiva y su prórroga, como ocurre en este caso, la protección de los derechos de titulares inscritos impone que el registrador rechace la inscripción del auto de adjudicación que, sin prejuzgar su validez en el ámbito procesal, no puede desplegar su eficacia frente a terceros inscritos que mejoren su rango en cuanto dejan de estar sujetos a la limitación que para ellos implicaba la anotación ahora inexistente.

En vista de lo expuesto, la calificación en este punto tiene que ser también confirmada.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la nota de calificación.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 10 de enero de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.