

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCR010046

RESOLUCIÓN de 21 de febrero de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Castellón de la Plana n.º 1, por la que se suspende la inscripción de la transmisión de una sexta parte indivisa de finca por haberse realizado la misma mediante adjudicación directa, en vez de promoverse nueva subasta o la adjudicación a la propia Agencia Tributaria.

*(BOE de 2 de julio de 2020)***SUMARIO:**

Registro de la Propiedad. Certificación de un acta de adjudicación directa, acordada en procedimiento de apremio fiscal por la AEAT tras declararse desiertas las subastas, expedida tras la entrada en vigor la reforma del Reglamento General de Recaudación operada por el Real Decreto 1071/2017.

Tanto la interpretación literal de **la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1071/2017** (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 permiten concluir que esta disposición **no extiende su ámbito de aplicación a la modificación introducida en el 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 concudiese 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.

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, 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 procede en defecto de adjudicación del bien a la Hacienda Pública.

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, 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 quedó aplazada hasta el 1 de septiembre de 2018.

PRECEPTOS:

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 18 y 20.

Ley 58/2003 (LGT), art. 172.

Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), arts. 26, 99 y 110.

RD 939/2005 (Rgto. Gral. de Recaudación), arts. 104 a 112 y disp. trans. tercera y cuarta.

En el recurso interpuesto por doña S. G. G. contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Castellón de la Plana número 1, don Antonio Manrique Ríos, por la que se suspende la inscripción de la transmisión de una sexta parte indivisa de 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 certificación, firmada por la jefa de la Dependencia Regional Adjunta de Recaudación de la Delegación Especial de Madrid de la Agencia Tributaria, del acta de adjudicación de bienes inmuebles y un mandamiento de cancelación de cargas, dictados en expediente administrativo de apremio, se recogía el acuerdo de enajenación mediante subasta de una sexta parte indivisa 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 29 de mayo de 2019 la referida documentación en el Registro de la Propiedad de Castellón de la Plana número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Registro de la Propiedad de Castellón de la Plana número uno

Se presenta en esta oficina la precedente certificación del acta de adjudicación de los bienes mediante adjudicación directa y mandamiento de cancelación de cargas posteriores iniciado como consecuencia de la subasta n.º S2018R2886001078 lote 21, celebrada el día 12 de septiembre de 2018 en la Delegación Especial de la AEAT en Madrid, bajo los asientos 1202 y 1203 del diario 90, en el que se acordó, declarar adjudicarla por importe de 4.500 euros a doña S. G. G. por mandamiento de fecha 19 de marzo de 2019, se ordena la cancelación del embargo letra a practicado con fecha 22 de marzo de 2017 a favor de la hacienda pública objeto del procedimiento, así como todas las inscripciones y anotaciones posteriores.

Previa calificación del precedente mandamiento, conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria, se suspende la inscripción y las cancelaciones ordenadas, en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

No resulta posible la práctica de la inscripción solicita por haber sido acordada la enajenación en un procedimiento de adjudicación directa celebrándose la subasta el día 12 de septiembre de 2018, fecha en que 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 hipotecados por el procedimiento de adjudicación directa.

Son hechos relevantes para la presente calificación los siguientes: se presenta para su inscripción certificación de acta de adjudicación de bienes mediante adjudicación directa de 19 de marzo de 2019 de la que resulta que celebrada la subasta en la Delegación Especial de la AEAT de Madrid en fecha 12 de septiembre de 2018 para la enajenación de la nuda propiedad de la finca registral embargada, número 33.520, ésta fue declarada desierta tanto en primera como en segunda licitación por lo que, en esa fecha, se abrió el trámite de enajenación mediante adjudicación directa en virtud del cual fue adjudicada en fecha 17 de enero de 2019 la nuda propiedad de la finca registral 33.520 (que había sido valorada por la AEAT en la cantidad de 19.066,00 euros) por la cantidad de 4.500,00 euros.

La cuestión fundamental que debe ser objeto de análisis en la presente nota de calificación es determinar, a la luz de las disposiciones transitorias tercera y cuarta del Reglamento General de Recaudación, si tras haber quedado desierta la segunda subasta procedía acordar la adjudicación directa de la finca hipotecada o por el contrario, en conformidad con los artículos 109 y 112 del Reglamento General de Recaudación, en su redacción dada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, hubiera correspondido la posibilidad de proponer de forma

motivada al órgano competente su adjudicación a la Hacienda Pública en pago de las deudas no cubiertas y, en caso de no ser ésta acordada, comenzar un nuevo procedimiento de enajenación a través de una nueva subasta.

Tal cuestión ha sido objeto de reciente consideración por la Comisión de Consultas Doctrinales del Colegio de Registradores en su informe 1/2019, de 8 de enero en el que por los argumentos que a continuación exponemos y que son compartidos por el registrador que suscribe la presente nota de calificación, se llega a la conclusión de que la normativa vigente el día 25 de abril de 2018 no permitía a la AEAT acordar la apertura de un procedimiento de adjudicación directa por haber sido derogada tal posibilidad por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre.

Resulta, en primer lugar, necesario para el estudio de la cuestión planteada, hacer una exposición de la redacción de los artículos y disposiciones transitorias afectados por la reforma operada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre.

Antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, prevista, como regla general, para el 1 de enero de enero de 2018, afirmaba el artículo 107 Reglamento General de Recaudación:

1. Procederá la adjudicación directa de los bienes o derechos embargados:

- a) Cuando, después de realizados la subasta o 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.

2. Si se trata de bienes perecederos, en el acuerdo de enajenación el órgano competente podrá establecer los límites y condiciones de la adjudicación directa y se podrá, en este caso, prescindir de la propuesta de adjudicación a que se refiere el apartado 5.

3. El órgano de recaudación competente procederá en el plazo de seis meses a realizar las gestiones conducentes a la adjudicación directa de los bienes en las mejores condiciones económicas, para lo que utilizará los medios que considere más ágiles y efectivos. Podrá acordarse la participación por vía telemática. Asimismo, el órgano de recaudación competente podrá exigir a los interesados un depósito en la cuantía que se estime adecuada.

4. El precio mínimo de adjudicación será:

- a) Cuando los bienes hayan sido objeto de concurso o de subasta con una sola licitación, el tipo del concurso o la subasta.
- b) Cuando los bienes hayan sido objeto de subasta con dos licitaciones, no existirá precio mínimo.
- c) Cuando los bienes no hayan sido objeto de concurso o subasta, se valorarán con referencia a precios de mercado y se tratará de obtener, al menos, tres ofertas. Si las ofertas no alcanzan el valor señalado, podrán adjudicarse sin precio mínimo.

5. En función de las ofertas presentadas se formulará, en su caso, propuesta de adjudicación por el órgano de recaudación competente. Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 3 sin haberse dictado acuerdo de adjudicación, se dará por concluido dicho trámite.

6. La adjudicación se formalizará mediante acta en el caso del apartado 1.a) y por resolución del órgano de recaudación competente en los demás casos.

7. Los bienes serán entregados al adjudicatario una vez haya sido hecho efectivo el importe procedente.

8. En lo no previsto expresamente, se estará a lo establecido para la enajenación por subasta en lo que resulte aplicable. En particular, se advertirá al adjudicatario que si no satisface el precio de remate en el plazo establecido al efecto, se aplicará el importe del depósito que, en su caso, hubiera constituido a la cancelación de las deudas objeto del procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir por los perjuicios que ocasione la falta de pago del precio de remate.

9. Transcurrido el trámite de adjudicación directa, se adjudicará el bien o derecho a cualquier interesado que satisfaga el importe del tipo de la última subasta celebrada antes de que se acuerde la adjudicación de los bienes o derechos a la Hacienda pública.

En segundo lugar, dispone el artículo 109, no afectado por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, que:

1. 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. Cuando los bienes embargados o sobre los que se hubiese constituido garantía fuesen integrantes del patrimonio histórico español, podrá prescindirse de los procedimientos de enajenación previstos en la subsección 5.a anterior y se actuará conforme a lo dispuesto en este artículo.

2. Si se trata de bienes inmuebles que no tengan cargas o gravámenes o, aun teniéndolos, el importe de dichas cargas sea inferior al valor en que deban ser adjudicados según el artículo 172 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el órgano competente acordará la adjudicación. No obstante, podrá no acordarla cuando existan circunstancias que permitan prever que dichos bienes no tendrán utilidad para la Hacienda pública; a tales efectos, se solicitará informe previo al Delegado de Economía y Hacienda para la valoración de dichas circunstancias. Previamente al acuerdo de adjudicación, podrá solicitarse informe al órgano con funciones de asesoramiento jurídico cuando la complejidad jurídica del expediente lo requiera.

Si las cargas o gravámenes son superiores, el órgano competente consultará a la Dirección General del Patrimonio del Estado sobre la conveniencia de dicha adjudicación. En la consulta se hará constar toda la información que permita tomar una decisión razonada al respecto.

El citado centro directivo contestará a la consulta en el plazo de tres meses. Si no contesta en dicho plazo o la contestación es denegatoria, no se acordará la adjudicación. En caso de contestación afirmativa, el órgano competente acordará la adjudicación.

En las resoluciones en que se acuerde la adjudicación a la Hacienda pública se hará constar, además, que los titulares de cargas reales verán disminuido el importe de sus créditos con los débitos, si para la efectividad de estos el Estado tiene derecho de hipoteca legal tácita.

La disminución comenzará por el último que figure en la certificación del Registro de la Propiedad, respetando las preferencias legalmente establecidas, y se inscribirá en este, en virtud de la resolución a que se refiere este apartado.

La adjudicación a la Hacienda pública con disminución de los créditos citados será notificada a los interesados.

3. Si se trata de bienes muebles cuya adjudicación se presuma que puede interesar a la Hacienda pública, el órgano competente podrá acordar dicha adjudicación, una vez tenida en cuenta la previsible utilidad que pudiera reportar a aquella y consultado, en su caso, el órgano o entidad de derecho público que pudiera utilizar dichos bienes.

Finalmente, disponía el artículo 112 antes de la reforma que:

1. Una vez cubiertos el débito, intereses y costas del procedimiento, el órgano de recaudación levantará el embargo sobre los bienes no enajenados y acordará su entrega al obligado al pago.

2. Si finalizados los procedimientos de enajenación y, en su caso, adjudicación a la Hacienda pública, quedaran bienes muebles sin adjudicar, quedarán a disposición del obligado al pago.

Los citados artículos 107 y 112 del RGR han quedado, sin embargo, afectados por la reforma del Real Decreto 1071/2017, y así, establece en la actualidad el artículo 107, en su redacción vigente desde el 1 de enero de 2018, que:

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.

2. Si se trata de bienes perecederos, en el acuerdo de enajenación el órgano competente podrá establecer los límites y condiciones de la adjudicación directa y se podrá, en este caso, prescindir de la propuesta de adjudicación a que se refiere el apartado 6.

3. El órgano de recaudación competente procederá en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente de la notificación del acuerdo de enajenación por adjudicación directa a realizar las gestiones conducentes a dicha adjudicación directa de los bienes en las mejores condiciones económicas, para lo que utilizará los medios que considere más ágiles y efectivos.

4. La adjudicación directa se desarrollará conforme a los siguientes criterios:

- a) La convocatoria se anunciará en la sede electrónica de la Administración Pública que corresponda.
- b) En la convocatoria se establecerá la fecha límite para la admisión de ofertas. La presentación de ofertas se hará por vía telemática.

5. El precio mínimo de adjudicación será:

- a) Cuando los bienes hayan sido objeto de concurso, el tipo del concurso.
- b) En los demás supuestos, los bienes se valorarán con referencia a precios de mercado.

Si las ofertas no alcanzan los valores señalados, los bienes podrán adjudicarse sin precio mínimo.

6. En función de las ofertas presentadas se formulará, en su caso, propuesta de adjudicación por el órgano de recaudación competente en favor de la mejor oferta económica. Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 3 sin haberse dictado acuerdo de adjudicación, se dará por concluido dicho trámite.

7. La adjudicación se formalizará mediante acta en el caso del apartado 1.a) y por resolución del órgano de recaudación competente en los demás casos.

8. Los bienes serán entregados al adjudicatario una vez haya sido hecho efectivo el importe procedente.

9. En lo no previsto expresamente, se estará a lo establecido para la enajenación por subasta en lo que resulte aplicable. En particular, se advertirá al adjudicatario que si no satisface el precio de remate en el plazo establecido al efecto, puede incurrir en responsabilidad por los perjuicios que ocasione la falta de pago.

10. Transcurrido el trámite de adjudicación directa, se adjudicará el bien o derecho a cualquier interesado que satisfaga el importe del tipo del concurso realizado antes de que se acuerde la adjudicación de los bienes o derechos a la Hacienda pública.

A su vez, establece desde el 1 de enero de 2018 el artículo 112:

1. Una vez cubiertos el débito, intereses y costas del procedimiento, el órgano de recaudación levantará el embargo sobre los bienes no enajenados y acordará su entrega al obligado al pago.

2. Si finalizados los procedimientos de enajenación, y en su caso, adjudicación a la Hacienda Pública, quedan derechos, bienes muebles o inmuebles sin adjudicar, los mismos podrán ser objeto de nuevos procedimientos de enajenación siempre que no se haya producido la prescripción de la acción de cobro de las deudas respecto a las cuales se desarrollan dichos procedimientos.

Finalmente se transcriben las disposiciones transitorias tercera (apartado primero) y cuarta del Reglamento General de Recaudación (ésta última introducida por la reforma del Real Decreto 1071/2017):

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

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

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.

En el estudio de las citadas disposiciones legales la Comisión de Consultas Doctrinales del Colegio de Registradores en su citado informe 1/2019, de 8 de enero, llega a las siguientes conclusiones, que, como se ha dicho, son compartidas por el registrador firmante de presente nota de calificación.

En primer lugar, la disposición transitoria cuarta del Reglamento General de Recaudación hace alusión a las normas relativas al desarrollo del procedimiento de Subastas de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, previendo que las mismas únicamente serán de aplicación a “los procedimientos iniciados a partir del 1 de septiembre de 2018”, fecha esta posterior al 1 de enero de 2018, prevista, con carácter general, como fecha de entrada en vigor de la reforma operada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre.

Una interpretación literal de esta disposición transitoria cuarta (motivada seguramente en la necesidad de una mayor *vacatio legis* para la adecuada implantación tecnológica del Portal de Subastas) no puede llevar a la conclusión de que las subastas declaradas desiertas entre el 1 de enero de 2018 y el 1 de septiembre de 2018 queden sujetas a la redacción anterior de los artículos 107, 109 y 112 del RGR. Estos preceptos no regulan el desarrollo de las subastas (que se contiene en el artículo 104), sino las consecuencias previstas por el legislador para el caso de que las subastas queden desiertas. Téngase al efecto en cuenta que los artículos 109 y 112 RGR están ubicados en la subsección 6.^a de la sección 2.^a, relativa, no a la enajenación de los bienes, sino a la adjudicación de bienes y derechos a la Hacienda Pública y actuaciones posteriores a la enajenación. El 1 de septiembre de 2018 entraron en vigor las normas relativas al desarrollo de la subasta establecidas en la reforma operada por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre. Sin embargo, las normas relativas a las consecuencias de que la subasta quedara desierta previstas en los nuevos artículos 107, 109 y 112 RGR (que ordenan, tras la supresión del procedimiento de adjudicación directa, acudir a la posible adjudicación a favor de la Hacienda Pública o, en su defecto, a una nueva subasta) no se refieren al propio desarrollo de la subasta, ni siquiera se contienen en la misma subsección, y no entraron en vigor en septiembre, sino en enero de 2018.

En segundo lugar, resulta preciso recordar que la disposición transitoria tercera del RGR establece en el párrafo segundo de su primer apartado 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. Distingue por tanto, como fases distintas del procedimiento que pueden regularse por regímenes distintos según las respectivas fechas de entrada en vigor, entre el acuerdo de enajenación mediante subasta y el inicio del trámite de adjudicación directa, entendidos como actuaciones de enajenación de bienes diferentes. Siendo necesario aplicar la citada norma a la interpretación de las cuestiones de derecho transitorio que se planteen también por las reformas del Reglamento, debe entenderse que las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, se aplicarán a las actuaciones que comiencen con posterioridad a esa fecha de 1 de enero de 2018. Por lo tanto, será el inicio de trámite de adjudicación directa el que determine la normativa aplicable. Si el inicio del trámite de adjudicación directa hubiera sido acordado antes del 1 de enero de 2018, hubiera sido necesario, a pesar de la reforma, continuar su tramitación. Sin embargo, en el caso calificado, el trámite de adjudicación directa fue acordado tras quedar desierta la subasta, es decir, el día 25 de abril de 2018, fecha en la que, como hemos visto, ya había sido suprimida por el legislador la posibilidad de acudir a tal procedimiento.

En tercer lugar, destaca el citado informe 1/2019 de la Comisión de Consultas Doctrinales del Colegio de Registradores que la interpretación normativa defendida resulta conforme con los criterios interpretativos que determina nuestro legislador en el apartado primero del artículo 3 del Código civil, a los que a su vez se remite el artículo 12 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, al disponer que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

Por un lado, porque la dicción literal de la disposición transitoria cuarta del RGR es clara cuando únicamente difiere al 1 de septiembre de 2018 la aplicación de las normas relativas al desarrollo del procedimiento de subastas (entre las cuales no pueden entenderse comprendidas las normas relativas a una fase del procedimiento distinta de la subasta, como es la adjudicación directa). Por otro, la interpretación teleológica de la reforma debe hacerse a la luz de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre. Afirma ésta que, tras la reforma, se adopta un nuevo régimen de subastas a través de empresas y profesionales especializados con el objeto de adaptarse a la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y se adapta el procedimiento de enajenación tributario a los términos del Portal de Subastas del Boletín Oficial del Estado. Todo ello en aras de potenciar la publicidad y concurrencia del procedimiento. (...) 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.

Por ello, en caso de duda sobre qué régimen aplicar a las adjudicaciones directas que se dicten como resultado de quedar desierta la subasta en licitaciones acontecidas entre el 1 de enero de 2018 y el 1 de septiembre de 2018, debe preferirse aplicar el régimen nuevo sobre el anterior. Por un lado porque, como señala la Exposición de Motivos, se pretende con la reforma asentar un régimen más transparente y ágil y por potenciar la concurrencia. Por otro porque el sistema de adjudicación directa como procedimiento subsidiario tras quedar desierta la subasta ha sido expresamente suprimido por el legislador. Es posible que tal supresión se deba a que, mientras estuvo vigente, pudo dar lugar a expedientes como el ahora calificado en el que, al no haber precio mínimo de adjudicación, una finca valorada por la propia AEAT en la cantidad de 54.451,19 euros ha sido adjudicada por la cantidad de 6.333 euros con lo que parece producirse, por un lado, un grave perjuicio para el deudor, que se ve privado de su propiedad sin que la deuda tributaria haya apenas disminuido y, por otro, un beneficio prácticamente inexistente para la Hacienda Pública, que ve satisfecho su crédito en una cantidad mínima, siendo el único beneficiado por la adjudicación el propio adjudicatario que adquiere la propiedad del bien por un precio muy inferior al de su tasación.

Concluye acertadamente el informe de la Comisión de Consultas Doctrinales afirmando que mantener una postura contraria a la aquí defendida sería iniciar, tras el 1 de enero de 2018, y, por tanto, vigente la nueva redacción de los artículos 107, 109 y 112, un procedimiento ya derogado, en vez de iniciar uno vigente, pues es éste el criterio que determina el ya citado párrafo segundo del apartado primero de la disposición transitoria tercera del RGR, que distingue entre los distintos momentos del procedimiento para fijar la respectiva entrada en vigor de las normas aplicables a cada uno de ellos. Consecuentemente, lo que corresponde tras el 1 de enero de 2018 para aquellas subastas que hayan quedado desiertas, no es acudir a la enajenación directa, sino, por aplicación de los artículos 107, 109 y 112 del RGR, proceder a la adjudicación de los bienes a favor de la Hacienda Pública o, si no se acuerda dicha adjudicación, al inicio de un nuevo procedimiento de enajenación mediante subasta.

En última instancia y como cuestión diferente al estudio de la interpretación de los preceptos legales antes citados, debe afirmarse la competencia del registrador para emitir la presente nota de calificación. El artículo 99 del Reglamento Hipotecario establece 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. Por la presente nota se califica 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, no excediendo de los límites que previene el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, en relación con el artículo 99 de su Reglamento de desarrollo. Así lo entiende la doctrina de la Dirección General de los Registros y el Notariado, que considera necesaria la calificación registral de la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido y de los trámites e incidencias esenciales del mismo en resoluciones de 29 de julio de 2016, 13 de octubre de 2016 o 2 de abril de 2018.

Parte dispositiva;

Vistos los artículos citados, se procede a suspender los asientos solicitados hasta que tenga lugar la subsanación de los defectos advertidos.

Fundamentos de Derecho: 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 y 9 de mayo de 2019.

Contra esta decisión (...)

Castellón, a 19 de junio de 2019 El registrador (firma ilegible) Fd.º: Antonio Manrique Ríos.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña S. G. G. interpuso recurso el día 16 de diciembre de 2019 mediante escrito del siguiente tenor literal:

«Alegaciones.

Primera.—Por la Agencia Tributaria, Dependencia Regional de Recaudación, Delegación Especial de Madrid, se siguió el procedimiento administrativo de apremio contra D. M. W. G. G., NIF (...), y en el seno del mismo tuvo lugar la subasta identificada con el n.º S2018R2886001078, correspondiente al lote 21, celebrada el 12 de Septiembre de 2018, y que tenía por objeto la nuda propiedad de una sexta parte indivisa de la vivienda tipo A) situada en Castellón (...) referencia catastral 3404006YK5330S0021RE, inscrita en el Registro de la Propiedad n.º uno de Castellón al tomo 1157, libro 447, folio 2, finca 033520.

Segunda.—Dada la circunstancia de haber quedado desierta la subasta celebrada el 12 de Septiembre de 2018, reunida la Mesa de Subasta el 15 de Enero de 2019 se acordó continuar la tramitación del procedimiento de enajenación mediante adjudicación directa, lo que se llevó a cabo en favor de la compareciente, dando lugar a la emisión de la certificación de adjudicación de los bienes de fecha 19 de Marzo de 2019 (...), e igualmente se libró mandamiento de cancelación de cargas, que ordenaba tuviera lugar la de las posteriores (...)

Resulta de especial transcendencia, y ello queda recogido en la certificación antes reseñada, significar que, y como así se proclama, el procedimiento administrativo de apremio seguido se acomodó a las siguientes exigencias:

- Se realizaron las notificaciones preceptivas del artículo 101.2 del Reglamento General de Recaudación.
- El desarrollo de la subasta se ajustó al artículo 104 de dicho Reglamento.
- Declarada desierta la subasta en primera y segunda licitación se abrió el trámite de enajenación mediante adjudicación directa.
- El adjudicatario, es decir la compareciente, efectuó el ingreso del precio de adjudicación.
- Se emitió en conformidad el informe del Servicio Jurídico sobre la observancia de las formalidades legales en el procedimiento de apremio, a efectos de lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento Hipotecario.

Tercera.–Presentada a inscripción en el Registro de la Propiedad número uno de Castellón de la Plana la documentación pertinente a efectos de que así se hiciera figurar en favor de la compareciente, y aconteciere la cancelación de las cargas posteriores que pudieran afectar a la parte del bien adquirida por mor de la adjudicación habida, se acuerda la suspensión tanto de la inscripción como de la cancelación, resolución del Registrador de la Propiedad de fecha 19 de Junio de 2019, y en esencia, por haber acontecido la adjudicación ya vigente, la reforma operada por el Real Decreto 1071/2017 de 29 de Diciembre.

De forma literal se recoge:

“Si el inicio del trámite de adjudicación directa hubiera sido acordado antes del 1 de Enero de 2018, hubiera sido necesario, a pesar de la reforma, continuar su tramitación. Sin embargo, en el caso calificado, el trámite de adjudicación directa fue acordado tras quedar desierta la subasta, es decir, el día 25 de Abril de 2018, fecha en la que, como hemos visto, ya había sido suprimida por el legislador la posibilidad de acudir a tal procedimiento... Mantener una postura contraria a la aquí defendida sería iniciar, tras el 1 de Enero de 2018 y, por tanto, vigente la nueva redacción de los artículos 107, 109 y 112 un procedimiento ya derogado, en vez de iniciar uno vigente... Consecuentemente, lo que corresponde tras el 1 de Enero de 2018, para aquellas subastas que hayan quedado desiertas no es acudir a la enajenación directa, sino, por aplicación de los artículos 107, 109 y 112 del RGR, proceder a la adjudicación de los bienes a favor de la Hacienda Pública o, si no se acuerda dicha adjudicación, al inicio de un nuevo procedimiento de enajenación mediante subasta”.

Con dicho criterio no puede mostrarse conformidad, cual no la han mostrado los técnicos de la Agencia Tributaria, pues no puede desconocerse que la misma, y al margen de quienes proceden a la tramitación del procedimiento de apremio, requirió el correspondiente informe de los Servicios Jurídicos, sobre la observancia de las exigencias legales en tal procedimiento, y su conclusión fue la continuación y que hubiere lugar a la adjudicación directa.

En este sentido no puede olvidarse que nos encontramos ante un procedimiento de apremio iniciado con anterioridad a la vigencia del Real Decreto 1071/2017 de fecha 29 de Diciembre, el cual no puede verse afectado por éste, aun cuando solo fuere en aras a la seguridad jurídica.

No parece pueda conciliar mucho con la decisión del Registrador de la Propiedad la quiebra que en el desarrollo del procedimiento de apremio habría de tener lugar si, iniciado el mismo y acomodado a las exigencias que la norma requería, la subasta, y en su defecto ante el supuesto de que quedaran desiertas la adjudicación directa, a lo que, por otro lado, se encuentra vinculado el administrado, no sólo la Administración, posteriormente, y en atención a una norma que habrá de afectar a los procedimientos posteriores, se retrotrayera y alcanzara a aquellos que, en definitiva, son ajenos a los que contempla.

Cuarta.–Nos encontramos ante un conflicto que surge por una interpretación diversa de las normas de aplicación, en definitiva por mantener una postura diferente el Registrador de la Propiedad y los técnicos de la Agencia Tributaria, que consideramos debe resolverse en favor de la decisión adoptada por éstos dado el perjuicio que, en otro caso, se irrogaría a la compareciente, no siendo de recibo puedan estar sujetos los administrados que confían en el procedimiento administrativo a ver quebradas sus expectativas por mor de la decisión, en este caso, del Registrador de la Propiedad, por mucho que se invoque la competencia del mismo al efecto.

Nos encontramos ante la situación que parece inconciliable de, y por un lado, ser la adjudicación directa firme, y por lo mismo la compareciente adjudicataria, propietaria de la nuda propiedad de la sexta parte proindiviso del inmueble sito en (...) de Castellón de la Plana, y por otro de ver privada su posibilidad de que ello pueda tener reflejo en el Registro de la Propiedad.

Ante tal circunstancia cabe preguntarse quién ha de resolver y proteger los derechos de la adjudicataria. Por lo expuesto;

Intereso a esa Dirección General.–Que, habiendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo. A su vista y conforme se interesa, tenga por interpuesto Recurso Gubernativo frente a la resolución del Registrador de la Propiedad del Registro número uno de Castellón de la Plana, y dando al mismo el impulso correspondiente en su día dictar resolución por la que, revocando la recurrida, se ordene tenga lugar la inscripción en favor de la compareciente de la adjudicación habida de la sexta parte proindiviso de la nuda propiedad de la finca n.º 033520, tomo 1157, libro 447, folio 2, por parte de la Agencia Tributaria, en el Registro de la Propiedad número uno de Castellón, así como la cancelación de las cargas posteriores ordenada, actos que quedan recogidos en los documentos que se incorporan al presente.»

IV

El registrador de la Propiedad de Castellón de la Plana número 1, don Antonio Manrique Ríos, emitió informe en defensa de la nota y elevó el expediente a este Centro Directivo. Notificada la interposición del recurso a la Dependencia Regional de Recaudación, Delegación de Madrid, de la Agencia Tributaria, el día 23 de diciembre de 2019, no se había recibido alegación alguna por parte de la misma.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18 y 20 de la Ley Hipotecaria; 26, 99 y 110 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, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio; 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, 13 de abril de 2000, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo, 27 de octubre y 4 de noviembre de 2008, 5 de febrero de 2009, 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 12 de septiembre 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 15 de enero de 2019 la enajenación directa y la adjudicación del bien.
- El bien adjudicado estaba valorado en 19.066 euros y fue adjudicado por 4.500 euros.

El registrador suspende la inscripción al entender que no resulta posible la práctica de la inscripción solicita por haber sido acordada la adjudicación directa en un procedimiento de enajenación abierto el día 12 de septiembre 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 hipotecados por el procedimiento de adjudicación directa, modificación en vigor desde el 1 de enero de 2018.

La recurrente se opone a la citada calificación por considerar que se trata de una cuestión de interpretación del registrador contraria a la mantenida por los Servicios Jurídicos que informaron la celebración de la subasta.

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 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 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, 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. En este caso, aun estando tasada la finca (siendo éste el tipo de la subasta) en 19.066 euros, sin embargo fue adjudicada por la cantidad de 4.500 euros, es decir el 23'60% 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 rebasa 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».

Esta dirección General ha acordado desestimar el recurso 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, 21 de febrero de 2020. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.