

Dictamen Núm. 187/2021

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 31 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio, incoado por ....., con motivo de la presunta nulidad del acuerdo por el que se inicia el procedimiento de adjudicación directa del inmueble que garantizaba una deuda aplazada y de las actuaciones subsiguientes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 24 de junio de 2019 un abogado, en nombre y representación del interesado, presenta en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública un escrito -dirigido a los Servicios Tributarios del Principado de Asturias- en el que solicita “la nulidad de pleno derecho o, en su defecto, la anulabilidad” del acuerdo del referido Ente de fecha 22 de febrero de 2018, por el que se inicia el procedimiento de adjudicación directa de un inmueble de su propiedad, “así como la de todas las actuaciones posteriores”, al haber sido “todos ellos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento

legalmente establecido y además con vulneración de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

Expone que, entre otros bienes, heredó de sus padres en 2012 un local de negocio sito en la calle ....., de Gijón, al cual le fue asignado “un valor comprobado de 479.829,66 €”. Acogida una primera solicitud de aplazamiento del pago, con exención de garantías, por una deuda tributaria de 304.203,60 €, no se pudo abonar a tiempo, solicitándose y obteniéndose en 2013 un nuevo aplazamiento, esta vez con garantía, consistente en hipoteca unilateral del local de negocio referido, ascendiendo la deuda, con principal e intereses, a 328.874,17 €, a satisfacer antes del día 20 de julio de 2016.

Señala que, constituida la hipoteca e impagada la deuda, el 29 de julio de 2016 se dicta providencia de apremio y el 17 de octubre del mismo año se inicia el procedimiento de ejecución de la garantía por un débito total de 403.100,61 €. Como trámite previo a la subasta se adoptó un acuerdo de valoración del inmueble, “asignándole el catastral del bien en el ejercicio 2017, 209.087,78 €”, frente al que presentó una pericial contradictoria en la que se fijaba un valor de 329.434,82 € que fue aceptado por los servicios tributarios.

Subraya que en el acuerdo de enajenación mediante subasta de 20 de diciembre de 2017 “no se informa al deudor hipotecante de que tras la conclusión de la subasta del bien, caso en que la misma resultare desierta, se procedería a tramitar la adjudicación directa del bien, sin sujeción a tipo, siguiendo un procedimiento que a la fecha señalada para la celebración de la subasta, 22 de febrero de 2018, resultaba inaplicable, por derogado, al haber entrado por entonces en vigor la reforma del Reglamento General de Recaudación operada por el R. D. 1071/2017, de 29 de diciembre”. Tras resultar fallida la subasta en primera y segunda licitación, no tuvo noticia alguna hasta que, en respuesta a su solicitud de información, se le remite informe el 11 de abril de 2019 en el que se le traslada que el día 22 de febrero de 2018 se había acordado la iniciación del trámite de adjudicación directa, señalando que la reforma antecitada era aplicable “a los procedimientos iniciados a partir del 1 de septiembre de 2018”.

Añade que finalizado un primer plazo de presentación de ofertas, en el que se estimó insuficiente la única presentada, por importe de 35.112 €, se abre un nuevo plazo con igual suerte (declarándose no suficiente la presentada por 37.000 €), y otro más el 22 de agosto de 2018, en el que se formularon cuatro ofertas (la mayor por 60.000 €) también declaradas no suficientes, hasta que el "19 de octubre de 2018 la Jefatura del Área de Recaudación (...) procedió a adjudicar el local comercial a un tercero por el precio de 70.132 €".

Esgrime que se siguió el procedimiento de adjudicación directa cuando lo procedente tras la reforma era "dar entrada, en conformidad con los artículos 109 y 112 del Reglamento General de Recaudación, en su redacción dada por el Real Decreto 1071/2017, a 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 esta acordada, comenzar un nuevo procedimiento de enajenación a través de una nueva subasta". Sostiene que lo establecido en el párrafo segundo de la disposición transitoria tercera del Reglamento General de Recaudación, en cuanto prevé que las actuaciones de enajenación se rijan por la normativa anterior cuando "el inicio del trámite de adjudicación directa" se hubiera acordado con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, debe aplicarse también a la reforma de 2017. Añade que, además, "en su aplicación se superaron los plazos reglamentariamente previstos para culminar la adjudicación del bien (6 meses)", y el interesado no recibió notificación alguna hasta que el 24 de abril de 2019 se le remite diligencia de embargo por una deuda total de 423.448,33 €, ya deducido el remate de la adjudicación, encontrándose así con que por una deuda en 2016 de 325.113,29 € ha perdido un bien "cuyo valor de mercado no bajaría nunca de los 329.000 €" y resulta deudor por el importe del embargo.

Reseña que se procede entonces al embargo de otros tres inmuebles, cuyos valores declarados a efectos del Impuesto de Sucesiones, sumados al ya ejecutado, ascenderían a 754.143,31 €, "lo cual acredita el carácter neta y claramente confiscatorio del procedimiento tributario seguido".

Argumenta finalmente que, aunque se estimara aplicable la regulación anterior a la reforma, se excedió el plazo de 6 meses (desde el acuerdo de iniciación de la adjudicación directa de 22 de febrero de 2018 hasta el acuerdo de adjudicación a favor de un tercero de 19 de octubre de 2018) y no se practicó notificación alguna al deudor de los trámites del procedimiento de adjudicación directa “causando con ello una proscrita indefensión”. Aduce también la vulneración de derechos fundamentales por la quiebra de la prohibición de confiscatoriedad “prevista en el artículo 33.1 de la Constitución”.

**2.** Tras la designación de instructora y la comunicación al interesado de la fecha de entrada de su escrito, el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo, la Instructora del procedimiento solicita una copia del expediente y un informe sobre los antecedentes relevantes.

**3.** El día 12 de junio de 2020 libra informe el Jefe del Departamento de Recaudación Ejecutiva del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias sobre los antecedentes de interés. En él corrobora el relato fáctico y reseña que el acuerdo de enajenación mediante subasta se notifica personalmente al interesado el 11 de diciembre de 2017, indicándose en el mismo la fecha de celebración de la subasta -22 de febrero de 2018-, resultando esta desierta en primera y segunda licitación y “anunciando la Mesa de Subasta, de acuerdo con el artículo 104.7 del RGR (en su redacción original), la iniciación del trámite de adjudicación directa”. Tras reproducir los sucesivos plazos y las ofertas insuficientes, así como la adjudicación por 70.132 € el 19 de octubre de 2018, da cuenta del informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias expresivo del cumplimiento de las formalidades exigidas.

Respecto a la normativa aplicable, trae a colación la disposición transitoria cuarta del Reglamento General de Recaudación, introducida por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre, que bajo la rúbrica “régimen transitorio de las subastas” señala que “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 de 1 de septiembre de 2018". De ahí deduce que el acuerdo de enajenación mediante subasta adoptado el 20 de septiembre de 2017 se rige por la normativa anterior, sin que quepa "aplicar a retazos" el Reglamento General de Recaudación derogado y el posterior "a un mismo procedimiento de subasta". Razona que el trámite de adjudicación directa es "parte integrante" del desarrollo de la subasta, "constituyendo una forma de terminación de tal modo de adjudicación". De ahí que proceda aplicar el artículo 104.4 del Reglamento General de Recaudación en su redacción originaria, en la que se concibe como "un acto del desarrollo de la subasta que la Mesa de Subasta obligatoriamente ha de acordar y anunciar cuando se dan las circunstancias (...): una consecuencia determinada por el (Reglamento General de Recaudación) que, necesaria y obligadamente, acontece cuando después de una licitación quedan bienes sin adjudicar". Reseña que la aplicación de la nueva regulación en el momento de proceder a la adjudicación directa "es incompatible con el desarrollo de la subasta regulado en el artículo 104 del (Reglamento General de Recaudación) original", de modo que si se aplica la nueva norma se estaría incumpliendo el mandato relativo a que los procedimientos de subasta iniciados antes de la entrada en vigor de la reforma se rijan por la normativa anterior.

Respecto al plazo de 6 meses, afirma que no es asimilable a la omisión de un trámite dentro de un procedimiento y que no encierra un supuesto de nulidad radical. Añade que las actuaciones del procedimiento de apremio no están sujetas a caducidad (artículo 104.1 de la Ley General Tributaria), por lo que se desconoce la relevancia o esencialidad del plazo. Argumenta además que es sostenible que el plazo no se ha incumplido, ya que los seis meses se señalan para "realizar las gestiones conducentes a la adjudicación directa", cuyo trámite puede quedar "abierto" durante ese plazo y dictarse el acto de adjudicación con posterioridad, habiéndose efectuado en este caso tras examinar las ofertas presentadas.

En cuanto a la pretendida indefensión, se aduce que la hipoteca fue ofrecida voluntariamente por el interesado asumiendo el riesgo de impago, y

que abierto el procedimiento de ejecución de la garantía mediante la oportuna orden -notificada personalmente al interesado, con ofrecimiento de recursos-, se procede a la valoración del bien y se dicta el acuerdo de enajenación, también notificado personalmente con las menciones legales, entre ellas la fecha de la subasta y la posibilidad de liberar el bien abonando la deuda antes de su adjudicación. El acuerdo de enajenación no es susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en el artículo 172.1 de la Ley General Tributaria. La apertura del trámite de adjudicación directa y los sucesivos plazos para la presentación de ofertas se publicaron en el tablón y en la web del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias. Finalmente, tras el último periodo de presentación de ofertas se adjudicó el inmueble por 70.132 €, “si bien al existir interesados con derecho de adquisición preferente la adjudicación permaneció en suspenso durante el plazo en el que estos podían ejercitar tal derecho”. De todo lo anterior se deduce “el cumplimiento sustancial” de las exigencias del procedimiento, lo que excluye la invocada indefensión. Entre las menciones a las que obliga el Reglamento General de Recaudación no está la de indicar “el desarrollo de la subasta”, a la que puede comparecer el interesado -que también tiene acceso al expediente en cualquier momento-, y el artículo 104.7 del referido Reglamento determina que la apertura de la adjudicación directa “se anuncia de viva voz en el acto público de subasta”.

Justifica la actuación de los servicios tributarios, pues se declararon insuficientes varias ofertas y “la no adjudicación del inmueble y sacarlo nuevamente a subasta podría retrasar o entorpecer el procedimiento de apremio o de ejecución frente a otros bienes del deudor y, por consiguiente, perjudicar el cobro de la deuda”.

En torno a la prohibición de la confiscatoriedad, indica que el artículo 31 de la Constitución no se incardina entre los susceptibles de amparo constitucional, y que “difícilmente un acto de ejecución de una garantía” prestada para el aplazamiento de una deuda puede infringir aquel principio.

4. Evacuado el trámite de audiencia con el interesado y con el adjudicatario del inmueble, no consta la presentación de alegaciones.

5. Con fecha 15 de abril de 2021, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, asumiendo la argumentación del informe del Jefe del Departamento de Recaudación Ejecutiva.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio del acuerdo por el que se inicia el procedimiento de adjudicación directa del inmueble que garantizaba una deuda aplazada, y las actuaciones posteriores, objeto del expediente núm. .... del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, en relación con el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT), y el artículo 6 del Reglamento General de Desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en Materia de Revisión en Vía Administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados en primer lugar, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en la sección 4.<sup>a</sup> del capítulo II del título II de la LGT, al que se remite el artículo 214.1 del citado texto legal, el interesado en la revisión está debidamente legitimado en cuanto perjudicado por los actos administrativos cuya nulidad se pretende. En el ámbito del Principado de Asturias, la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos cedidos por el Estado corresponde al Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.Uno, apartado 2.b), de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, que es la que crea al ente citado como “organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Principado de Asturias, de la aplicación efectiva del sistema tributario de la Comunidad Autónoma y de aquellos recursos de otras Administraciones y entidades que se le atribuyan por ley o por convenio” (artículo 10, párrafo primero). En consecuencia, el Principado de Asturias está pasivamente legitimado, toda vez que a él pertenece el órgano que ha dictado el acto cuya nulidad se persigue y es a quien corresponde la revisión en vía administrativa de los actos de gestión y recaudación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en la Comunidad Autónoma, en los términos señalados en los artículos 45.2 del Estatuto de Autonomía y 54 y 59 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican Determinadas Normas Tributarias.

**TERCERA.-** El artículo 217 de la LGT guarda silencio en cuanto al límite temporal para ejercer las facultades de revisión de oficio, resultando de aplicación los límites establecidos en el artículo 213 de la misma Ley, y rigiendo como derecho supletorio el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), que dispone, a tales efectos, que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos, pese a que el perjudicado pudo conocer con anterioridad las actuaciones ejecutivas frente a las que reacciona y sus eventuales consecuencias y presentar un recurso ordinario, no hay constancia cierta de que así fuera, por lo que entendemos que no concurre ninguno de los supuestos citados.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales. En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. En el caso del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias, el artículo 10.Dos.6 de la Ley del Principado de Asturias 15/2002, de 27 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003, atribuye la competencia para resolver los procedimientos de revisión de actos nulos de pleno derecho a quien sea titular de la Consejería competente en materia de hacienda, tal como se asume en la propuesta de resolución.

El procedimiento que rige la tramitación de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho de contenido tributario se encuentra regulado en el artículo 217 de la LGT, así como en las normas comunes aplicables a la revisión en vía administrativa, contenidas en los artículos 213 a 216 -y demás a los que estos remiten- del mismo cuerpo legal y en el Reglamento general de desarrollo de la citada Ley en materia de revisión en vía administrativa. Por lo que respecta a la tramitación, se han cumplido los trámites fundamentales de audiencia con vista del expediente e informe sobre los antecedentes relevantes

para resolver (artículo 5.2 del referido Reglamento), y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 215.1 de la LGT.

Con relación al plazo máximo para notificar la resolución expresa, se aprecia que nos encontramos ante un procedimiento de revisión iniciado a instancia de parte, en el que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 217 de la LGT, la sola presentación de la solicitud determina el inicio del cómputo del plazo de un año para notificar la resolución expresa, agotado el cual la solicitud se entiende desestimada por silencio administrativo. Iniciado este procedimiento el 24 de junio de 2019, el plazo ha transcurrido, lo que no exime a la Administración de la obligación de resolver, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la LGT, en consonancia con lo previsto con carácter general en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la LPAC.

**QUINTA.-** La revisión de oficio, tanto la regulada en el capítulo I del título V de la LPAC como la dispuesta en el artículo 217 de la LGT, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la revisión de oficio se restringe a los supuestos de nulidad radical previstos taxativamente en la ley -de interpretación restrictiva-, y se le imponen unos límites específicos, pues de lo contrario perdería efectividad la garantía que entraña la diferenciación entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables y su sometimiento a regímenes jurídicos distintos de anulación.

Según constante jurisprudencia, que se reitera en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), "la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos (...) es facilitar la depuración de los vicios

de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”, ampliando las posibilidades impugnatorias “en equilibrio con la seguridad jurídica”. Cabe, por tanto, la revisión de oficio a instancia de los ciudadanos, en este caso obligados tributarios, debiendo proceder la Administración a su tramitación pero limitada únicamente a los motivos de especial gravedad, determinados en el artículo 217.1 de la LGT y que hayan sido invocados por el interesado. Como ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de febrero de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:488- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), “el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos” (los expresados, en relación con los actos tributarios, en el apartado 1 del artículo 217 de la LGT), “expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico. Sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando esta es vulnerada de manera radical”, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados “con talante restrictivo”, añadiendo en la Sentencia de 18 de mayo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:973- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) que “la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto tributario firme, sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, previsto en el artículo 217 de la Ley General Tributaria, de manera que -dada la previa inacción del interesado, que no utilizó en su momento el cauce adecuado para atacar aquel acto con cuantos motivos de invalidez hubiera tenido por conveniente- `la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno derecho (Sentencia de 14 de abril de 2010)´”.

**SEXTA.-** Entrando en el fondo del asunto, el interesado promueve la nulidad del acuerdo del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias

de 22 de febrero de 2018, por el que se inicia el procedimiento de adjudicación directa de un inmueble de su propiedad, “así como la de todas las actuaciones posteriores”, argumentando que han sido “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y además con vulneración de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

Respecto a la primera causa invocada, el artículo 217.1 de la LGT establece que “Podrá declararse la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria, así como de las resoluciones de los órganos económico-administrativos, que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los siguientes supuestos: (...) e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello”.

Como venimos señalando reiteradamente (por todos, Dictámenes Núm. 307/2016 y 279/2019), esta causa de nulidad comprende diversos supuestos: a) ausencia total de trámites o vía de hecho, b) elaboración del acto siguiendo un procedimiento distinto del que corresponde o c) vulneración de trámites esenciales.

De conformidad con el criterio -ya indicado- de interpretación restrictiva de los motivos de nulidad, y según doctrina reiteradamente admitida, la infracción del procedimiento ha de ser “clara, manifiesta y ostensible” (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005 -ECLI:ES:TS:2005:1633-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), faltando o conculcando requisitos procedimentales esenciales (Dictamen del Consejo de Estado 208/2002, de 14 de marzo). No basta, por tanto, la mera invocación de cualquier anomalía o defecto procedimental, sino que es necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, bien porque no se hubiere seguido procedimiento alguno, bien porque se hubiere seguido un procedimiento sustancialmente distinto al legalmente establecido, siendo necesario, además, que la infracción procedimental haya generado una indefensión real y efectiva al interesado (por

todas, Sentencia de 11 de septiembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:3619-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª).

Pues bien, centrándonos en el supuesto de aplicación de un procedimiento distinto al precedente, se advierte que el Tribunal Supremo ha declarado (Sentencia de 9 de octubre de 2019 -ECLI:ES:TS:2019:3257-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) que “las resoluciones administrativas dictadas en el seno de procedimientos derogados, o que no son los previstos legalmente para el supuesto en ellas contemplado (...), incurrir en un vicio de nulidad de pleno derecho”, de conformidad con lo señalado en el artículo 47.1.e) de la vigente LPAC. En esta decisión casacional se invocaba por la Administración la infracción de la jurisprudencia consolidada según la cual la nulidad de pleno derecho exige “la ausencia absoluta del procedimiento legalmente establecido y, por añadidura, la existencia de divergencias importantes entre este y el tramitado que repercutan de forma negativa en los derechos e intereses en juego, tal como corrobora, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2008”. De la *ratio decidendi* de la sentencia puede deducirse que, enfrentándonos a un procedimiento derogado o desplazado, no puede prescindirse de plano del examen de la tramitación exigida por las normas que se suceden, pues aunque el procedimiento nuevo y el derogado puedan “perseguir una finalidad similar” la suplantación es trascendente cuando el que debió aplicarse es “más riguroso”, incluye “trámites específicos nuevos” o predetermina criterios a los que ha de someterse el órgano administrativo, lo que evidenciaría que ambos procedimientos “no son equivalentes”.

En el supuesto examinado procede despejar en primer término la norma procedimental aplicable *rationae temporis* con relación a la adjudicación directa de bienes derivados de actuaciones ejecutivas de índole tributaria, esto es, el Reglamento General de Recaudación, modificado en la cuestión aquí controvertida por el Real Decreto 1071/2017, de 29 de diciembre. Al respecto, este Consejo no puede sustraerse de lo ya resuelto en otras instancias. Las Resoluciones de 9 de mayo de 2019 de la Dirección General de los Registros y

del Notariado y de 21 de febrero de 2020 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, entre otras, deniegan la inscripción de la transmisión realizada mediante adjudicación directa en procedimientos administrativos de enajenación en recursos interpuestos contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad, siguiendo el criterio fijado por la Comisión de Consultas Doctrinales del Colegio de Registradores en su informe 1/2019, de 8 de enero, apreciándose que la normativa vigente tras el 1 de enero de 2018 no permitía 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, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, debiendo promoverse la adjudicación a favor de la propia Administración Tributaria o una nueva subasta. Se razona en la referidas resoluciones que una interpretación literal de la novedosa disposición transitoria cuarta del Reglamento "(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 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.<sup>a</sup> de la sección 2.<sup>a</sup>, 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”. Se argumenta que “siendo la finalidad de la referida eliminación de la adjudicación directa, como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta, según el preámbulo del Real Decreto 1071/2017, ‘simplificar el procedimiento de enajenación para potenciar la concurrencia en el mismo, así como su transparencia y agilidad’, resulta contrario a dicha finalidad acudir, en defecto de adjudicación del bien a la propia Hacienda Pública (vid. artículo 109 del Reglamento General de Recaudación), a un procedimiento de menor publicidad y concurrencia (adjudicación directa) que a otro con mayores niveles de concurrencia y transparencia (nueva subasta), nueva subasta que (es) lo que procede en defecto de adjudicación del bien a la Hacienda Pública (cfr. artículo 112.2 del citado Reglamento)”. Se afirma que 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 esta 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”. Se concluye que “tras una subasta desierta procedía” antes del 1 de enero de 2018 “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 (...) 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”, advirtiéndose además que las adjudicaciones por un precio muy inferior al valor de tasación revelan “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”. En definitiva, 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-“. En el mencionado artículo 109 del Reglamento se puntualiza que “Si se trata de bienes inmuebles (...) el órgano competente acordará la adjudicación”, si bien “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”.

En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz de 10 de marzo de 2021 -ECLI:ES:APBA:2021:397- (Sección 2.ª) confirma otra decisión denegatoria de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la certificación de un acto de adjudicación directa, razonando que tras la reforma ya no era posible la adjudicación directa cuando, después de realizada la subasta, quedaran bienes o derechos sin adjudicar, “lo que es resultado de que según la exposición de motivos la adjudicación directa se elimina como procedimiento posterior y subsiguiente al procedimiento de subasta”.

Aislada la normativa aplicable, y toda vez que en el caso examinado el trámite de adjudicación directa se abrió el 22 de febrero de 2018, se concluye que lo que correspondía tras la subasta desierta no era acudir a la enajenación directa sino, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 107, 109 y 112 del Reglamento General de Recaudación reformado, proceder a la adjudicación de los bienes a favor de la Hacienda Pública o, de no acordarse dicha adjudicación, al inicio de un nuevo procedimiento de enajenación mediante subasta. En

definitiva, procedía la propuesta motivada al órgano competente para su adjudicación a la Hacienda Pública en pago de las deudas no cubiertas (con la limitación del 75 % del valor de los bienes, *ex* artículo 172.2 de la LGT).

En torno a la significación de este incumplimiento, consistente en aplicar un procedimiento ya derogado en vez de iniciar uno vigente, debe tenerse presente -tal como se recoge en sucesivas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado y la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública- que la calificación registral de documentos administrativos se extiende “a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido” y a “los trámites e incidencias esenciales del procedimiento” (artículo 99 del Reglamento Hipotecario), lo que “debe ponerse en relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que solo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido `total y absolutamente´ del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible. En este sentido, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 5 de noviembre de 2007, 8 de marzo y 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 y 13 de febrero de 2019), compete al registrador analizar si el procedimiento seguido por la Administración es el legalmente establecido para el supuesto de que se trate” (Resolución de 9 de mayo de 2019 de la Dirección General de los Registros y del Notariado).

En particular, se ha apreciado que “no puede dudarse sobre el carácter esencial de la forma de enajenación seguida -subasta, concurso o adjudicación directa-, y de sus respectivos requisitos y trámites esenciales (cfr. Resoluciones de 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 de febrero de 2019)”, si bien se mantiene que no obsta a la calificación negativa “el hecho de que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro solo deben llegar actos plenamente válidos” (Resolución de 9 de mayo de 2019). En consecuencia, en los supuestos en los que se acudió

indebidamente al cauce de adjudicación directa las resoluciones reseñadas cuestionan la idoneidad del procedimiento seguido para la realización del bien, al considerar que “no concurre ninguna de las causas legales habilitantes de la adjudicación directa, como procedimiento excepcional frente a la regla general de la enajenación mediante subasta, al haber sido suprimida entre tales causas habilitantes la relativa a haber quedado desierta la subasta del bien”, y ventilándose, por tanto, la idoneidad o admisibilidad legal del procedimiento seguido ha de convenirse en que la infracción entraña *prima facie* una nulidad radical.

En efecto, el trámite que aquí se sustrae es el de la propuesta motivada al órgano competente para la adjudicación a la Hacienda Pública de un inmueble -adjudicación que es regla tratándose de inmuebles, *ex* artículo 109 del Reglamento General de Recaudación-, advirtiéndose además que su valoración se aproximaba a la deuda tributaria pendiente, de modo que al acudir a la enajenación directa se obtiene una cantidad muy inferior. Ello encierra un considerable perjuicio para el deudor y la falta de beneficio correlativo para la Hacienda Pública, pues el crédito público ha quedado en sustancia insatisfecho y el deudor a la Hacienda se ha visto privado de uno de sus elementos patrimoniales por un importe significativamente inferior a su valoración y sometido a la traba subsiguiente de más bienes con los que hacer frente al importe adeudado.

En definitiva, la apertura improcedente del trámite de adjudicación directa ha supuesto aquí la omisión de un trámite esencial, dirigido a la posible adjudicación a la Hacienda Pública, conforme al artículo 109.2 del Reglamento General de Recaudación, de un inmueble cuya valoración inicial garantizaba el pago de la deuda, sin que las actuaciones posteriores incorporen tampoco una justificación suficiente para prescindir de esa adjudicación en pago por el 75 % de la valoración del bien (de acuerdo con lo establecido en los artículos 109.2 del Reglamento General de Recaudación y 172.2 de la LGT) puesto que, tratándose de inmuebles, no se constatan “circunstancias que permitan prever que dichos bienes no tendrán utilidad para la Hacienda pública” (artículo 109.2

del Reglamento General de Recaudación) ni se libra informe alguno al respecto, sino que se acude a la adjudicación directa en cuyo seno se acepta una oferta cuya suficiencia no se razona en ningún momento.

Estimada una de las causas de nulidad invocadas, ya no es preciso extenderse sobre las otras que se deducen, restando reseñar que la nulidad del acuerdo de apertura de la adjudicación directa se extiende a los actos posteriores con los efectos que de ella se deriven.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la declaración de nulidad de pleno derecho del acuerdo por el que se inicia el procedimiento de adjudicación directa del inmueble que garantizaba una deuda aplazada, y las actuaciones posteriores, objeto del expediente núm. .... del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.