



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

*Sentencia 307/2016, de 13 de mayo de 2016*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo*

*Rec. n.º 347/2015*

**SUMARIO:**

**Subrogación de hipoteca inmobiliaria. Registro de la propiedad. Aranceles de registradores.** Se anula la minuta que un registrador de la propiedad cobró a una promotora inmobiliaria por la subrogación de hipotecas efectuada a los adquirentes de cada una de las viviendas de una promoción ya que considera que se está aplicando una instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN), que interpreta una norma prevista sólo para supuestos de subrogación de hipotecas en un contexto de saneamiento y reestructuración de entidades financieras. La sentencia no comparte las consideraciones que efectúa la instrucción de la DGRN, de fecha de 31 de mayo de 2012, y en concreto su apartado segundo, en el que sostiene que el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012 de Saneamiento y Venta de Activos Inmobiliarios del sector financiero -y en consecuencia de la Ley 8/2012-, se aplica a todas las operaciones registrales de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, estén o no inmersas en operaciones de saneamiento de entidades financieras. Señala la sentencia que ni la Disposición Adicional citada ha derogado el artículo 2.1.g) del Arancel de los Registradores, puesto que lo que el legislador perseguía tiene un ámbito de aplicación limitado con el único objeto garantizar que, en un contexto de saneamiento y reestructuración de entidades de crédito que daría lugar a la realización de numerosas operaciones susceptibles de inscripción registral, que todas las transmisiones realizadas se practicaran en un solo asiento, devengándose únicamente los honorarios correspondientes a la última operación inscrita. Por el contrario, los casos en que se hacen operaciones de novación, subrogación o cancelación de hipoteca a instancia del ciudadano, asumiendo este los costes, son procesos que no tienen que ver y no están insertos en un proceso de saneamiento o reestructuración de una entidad de crédito y seguirá siendo de plena aplicación la normativa y los aranceles contenidos en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, y en la normativa de aranceles notariales correspondiente

**PRECEPTOS:**

RD-Ley 18/2012 (Saneamiento y Venta de Activos Inmobiliarios del sector financiero), disp. adic. segunda  
Ley 8/2012 (saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero), disp. adic. segunda  
RD 1427/1989 (Arancel de los Registradores de la Propiedad) art. 2.1.g) del Anexo I  
8 RD-Ley /2010 (medidas extraordinarias para la reducción del déficit público), disp. adic. cctava  
Código civil, art. 3.1.  
Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 21.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ley 50/1997 (del Gobierno), art. 23.

**PONENTE:**

*Don Santiago de Andrés Fuentes.*

Magistrados:

Don IGNACIO DEL RIEGO VALLEDOR  
Don JOSE FELIX MARTIN CORREDERA  
Don MARIA JESUS MURIEL ALONSO  
Don RAFAEL SANCHEZ JIMENEZ  
Don SANTIAGO DE ANDRES FUENTES

**RECURSO N° 347/2015**

PONENTE SR. Santiago de Andrés Fuentes

SENTENCIA N° 307

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SÉPTIMA

Ilma. Sra. Presidenta:

D<sup>a</sup>. María Jesús Muriel Alonso

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. Rafael Sánchez Jiménez

D. Ignacio del Riego Valledor

D. Santiago de Andrés Fuentes

D. José Félix Martín Corredera

En la Villa de Madrid a trece de Mayo del año dos mil dieciséis.

VISTO por la Sala, constituida por los Ilmos. Sres. Magistrados "supra" relacionados, el recurso contencioso-administrativo número 347/2015, seguido ante la Sección VII de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Superior de Justicia de Madrid, interpuesto por la Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup>. Inés Tascón Herrero, en nombre y representación de la Entidad "INMOBILIARIA GUADALMEDINA, SA.", contra la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, fechada el 21 de Octubre de 2014, por la que se desestimó el recurso de apelación de honorarios interpuesto, en nombre y representación de la Entidad hoy actora, contra la Resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, de 25 de Marzo de 2014, desestimatoria del recurso de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

honorarios interpuesto contra la factura número 16, de la Serie A, girada por el Registro de la Propiedad Número 1 de los de Valencia con fecha 8 de Enero de 2014 y por importe de 12.028,33 Euros. Habiendo sido parte demandada la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado, y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, representado por el Procurador de los Tribunales D. Manuel Lanchares Perlado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

Interpuesto el recurso, se reclamó el Expediente a la Administración y siguiendo los trámites legales, se emplazó a la parte recurrente para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito, obrante en autos, en el que hizo alegación de los hechos y fundamentos de Derecho que consideró de aplicación y terminó suplicando que se dictara Sentencia estimando íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

#### **Segundo.**

La Abogacía del Estado, en representación de la Administración demandada, y la representación del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, contestaron y se opusieron a la demanda de conformidad con los hechos y fundamentos que respectivamente invocaron, terminando por suplicar, ambas representaciones, que se dictara Sentencia que desestime el recurso y confirme en todos sus extremos las resoluciones recurridas.

#### **Tercero.**

Terminada la tramitación se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia del día 11 de Mayo del año en curso, en que tuvieron lugar.

Ha sido Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. Don Santiago de Andrés Fuentes, quien expresa el parecer de la Sección.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

El presente recurso contencioso-administrativo, interpuesto por la representación procesal de la Entidad "INMOBILIARIA GUADALMEDINA, SA.", se dirige contra la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, fechada el 21 de Octubre de 2014, por la que se desestimó el recurso de apelación de honorarios interpuesto, en nombre y representación de la Entidad hoy actora, contra la Resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, de 25 de Marzo de 2014, desestimatoria del recurso de honorarios interpuesto contra la factura número 16, de la Serie A, girada por el Registro de la Propiedad Número 1 de los de Valencia con fecha 8 de Enero de 2014 y por importe de 12.028,33 Euros.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Pretende la recurrente la anulación de las resoluciones referenciadas por cuanto, a su juicio, las mismas son contrarias a derecho aduciendo, en apoyo de dicha conclusión y en esencia, los siguientes argumentos:

1º.- Que, a diferencia de lo sostenido en las resoluciones impugnadas, no eran de aplicación al caso las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Segunda de Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero , ni la interpretación, contraria a derecho, que efectuó la Instrucción dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, con fecha 31 de Mayo de 2012, sobre la aplicación de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero ;

2º.- Que las operaciones hipotecarias objeto de inscripción, y a las que viene referida la factura cuya impugnación está en el origen del presente proceso, no están inmersas en un proceso de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, no pudiendo aplicarse por ello la norma excepcional y especial prevista para tales supuestos, sino que debe aplicarse el Arancel en vigor previsto para los supuestos genéricos de operaciones de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios, recogido en el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre , que aprobó el Arancel de los Registradores, el cual no ha sido derogado ni por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, de Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero , ni por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero ; Y, en fin,

3º.- Incluso, y en el hipotético caso de que no fueran estimadas las anteriores alegaciones, la factura cuestionada, así como las resoluciones que confirman su adecuación a derecho, deben ser anuladas ya que aquélla tomó como base para el cálculo del arancel correspondiente unos valores incorrectos, a saber el valor principal de la hipoteca con la que figuraba gravada cada una de las fincas afectadas, frente a los que debieron tomarse en cuenta que eran, que no otros, los valores de los principales pendientes de amortizar resultantes de la propia escritura objeto de inscripción.

La Administración demandada y la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, por su parte, interesaron ambas la desestimación del presente recurso argumentando, en líneas generales, que la actuación cuestionada se ajustó en todo momento a la legalidad.

### **Segundo.**

Adentrándonos ya en el análisis de la cuestión que se somete a la consideración de la Sección, y a dichos efectos, conviene poner de relieve que la controversia que hoy se suscita es, al menos en su formulación, muy simple y se contrae a determinar los honorarios registrales relacionados con el reflejo Registral de una escritura de novación modificativa de préstamo garantizado con hipoteca, otorgada por el Notario de Valencia D. Alejandro Cervera Taulat, número de Protocolo 3824/2013.

Los actos de inscripción registral relativos a la meritada Escritura consisten en la modificación de determinadas condiciones (plazo y tipo de interés) de un préstamo garantizado con hipoteca sobre las distintas fincas que conforman la propiedad horizontal (189 fincas), entre las que se encuentra distribuida la hipoteca, titularidad de la Entidad hoy actora.

La Registradora actuante, en la factura impugnada en el presente proceso, tomó como base para el cálculo de la misma el 60 % del principal del crédito hipotecario, sobre el que

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

aplica la reducción del 25 % establecida en el número 2.2 del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, sobre cuyo resultado aplica, a su vez, la reducción introducida por la Disposición Adicional Octava del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo , que adoptó Medidas Extraordinarias para la Reducción del Déficit Público.

Este modo de proceder de la Registradora titular del Registro de la Propiedad Número 1 de los de Valencia tiene su apoyo en la Instrucción de 31 de Mayo de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la aplicación de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero , (reproducida por la Disposición Adicional Segunda de Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero ), Instrucción que sostiene que las reglas que contiene la indicada Disposición Adicional son aplicables a todas las operaciones registrales de novación modificativa de hipoteca, incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras.

La parte actora discrepa de la interpretación que efectúa la Instrucción aludida de la normativa reseñada y sostiene, como ya indicamos en el Fundamento de Derecho precedente, que las operaciones hipotecarias objeto de inscripción, y a las que viene referida la factura cuya impugnación hoy nos ocupa, no están inmersas en un proceso de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, no pudiendo aplicarse por ello la norma excepcional y especial estipulada para tales supuestos, sino que debe aplicarse el Arancel en vigor previsto para los supuestos genéricos de operaciones de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios, recogido en el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre , que aprobó el Arancel de los Registradores, el cual no ha sido derogado ni por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo , ni por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre .

Así las cosas conviene precisar, de entrada, que la Instrucción de 31 de Mayo de 2012 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, antes citada, carece de las características propias de una disposición normativa ya que la misma, como habremos de convenir, se concibe como una resolución, dirigida a los Registradores de la Propiedad, con la finalidad de aclarar la interpretación que debe darse al contenido de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012 , en cuanto al régimen arancelario que procede aplicar por parte de los mismos. Por tanto, no se trata de una disposición general, sino de un acto plúrimo, en el sentido de que va dirigido a un conjunto de personas, pero concretadas y especificadas en los Registradores de la Propiedad, sin que la misma se dirija a la generalidad de los administrados, como se desprende del hecho de que no conste publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Este mismo criterio es acogido por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sec. 6ª, de 25 de Mayo de 2010, dictada en el recurso número 5800/2006 , cuando, confirmando la Sentencia dictada por esta propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 8ª, de 27 de Septiembre de 2006 (recurso 2693/2003 ), en relación con la Instrucción de 13 de Junio de 2003 de la propia Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre presentación de cuentas anuales en Registros Mercantiles por medios telemáticos, señala lo siguiente:

"Como ya dijimos en la Sentencia de 9 de mayo de 2007 , respecto de la Instrucción de 30 de Diciembre de 1999 a la que complementa la que aquí se impugna, la Instrucción no





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

puede reputarse disposición de carácter general, sino que tal y como claramente se desprende de su tenor, el Director General de los Registros y del Notariado exclusivamente se dirige mediante ella a órganos jerárquicamente dependientes, para dirigir su actividad y modo de proceder, en este caso en el ejercicio de la función notarial de legitimación de firmas electrónicas".

Por otro lado debemos añadir que la Instrucción de 31 de Mayo de 2012 se dicta con arreglo a la competencia que tiene la Dirección General de los Registros y del Notariado y que le brindan los artículos 21 de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 9.1 del Real Decreto 435/2012, de 5 de Marzo , por el que se Desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Justicia, constituyendo una resolución administrativa que se engarza en el ámbito propio de la organización administrativa, con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria por carecer del carácter innovador del ordenamiento jurídico, su naturaleza esencialmente directiva de la actuación de los órganos inferiores a los que va dirigida y la carencia de articulado alguno, el cual es sustituido por apartados, sin olvidar que la Dirección General del Registro y del Notariado no es uno de los órganos de la Administración a los que el artículo 23 de la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de Noviembre , reconoce la potestad reglamentaria.

Dicho de otro modo, la Instrucción de constante cita carece de valor normativo vinculante, puesto que no puede considerarse como disposición de carácter general, sino que posee un valor, alcance si se quiere, interno a los concretos efectos de unificar interpretaciones y facilitar la aplicación de las normas que rigen la materia sobre la que la misma se dicta. Cuestión distinta, de fondo, que pasaremos a analizar seguidamente, es si la hermenéutica que realiza de la norma que interpreta resulta o no, en opinión de esta Sala y Sección, ajustada a Derecho.

### **Tercero.**

Precisado lo anterior, y avanzando un peldaño más en el análisis, es preciso destacar, en este estadio de la argumentación, que la Disposición Adicional Segunda, párrafos segundo a cuarto, tanto Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo , como de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre, ambos titulados: "Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero", preceptúan que: "En los supuestos de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, las inscripciones que se practiquen solo devengarán los honorarios establecidos en el número 2.2. del arancel de los registradores, correspondientes a la novación, subrogación o cancelación, tomando como base el capital inscrito, reducido al 60 por ciento, con un mínimo de 24 Euros.

Para determinar los honorarios notariales de las escrituras de novación, subrogación o cancelación de préstamos y créditos hipotecarios se aplicará, por todos los conceptos, el número 2.2.f del arancel de los notarios, tomando como base el capital inscrito o garantizado, reducido en todo caso al 70 por ciento y con un mínimo de 90 euros. No obstante lo anterior, se aplicará el número 7 del arancel a partir del folio quincuagésimo primero inclusive.

Esta disposición se aplicará respecto de todas las inscripciones practicadas y escrituras autorizadas a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley", ("de esta Ley" señala la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre ).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La controversia, como ya dijimos, radica en la interpretación que debe darse a las Disposiciones Adicionales transcritas para lo cual debemos comenzar destacando que, en efecto y como es conocido, una actuación de naturaleza interpretativa, es decir de estricta hermenéutica, debe limitarse a explicar o declarar el sentido de una cosa y, principalmente, el de los textos faltos de claridad de ahí que, como ya rezaba el viejo aforismo romano "in claris non fit interpretado", no cabe interpretar aquéllo que no ofrece duda alguna.

En otras palabras, los criterios hermenéuticos a que alude el artículo 3.1 de Código Civil necesariamente determinan que, a la hora de interpretar cualquier norma, deba partirse del "sentido propio de sus palabras", de tal suerte que "... no existiendo omisión, ni duda en lo que el precepto ha querido señalar, no puede sostenerse otra interpretación que la que literalmente se fija en el precepto" ya que "siendo claro y terminante el precepto que ha de aplicarse, huelga todo comentario e interpretación, toda vez que la expresión literal es lo primero a tener en cuenta en la interpretación de la norma".

Dicho esto, a juicio tanto de la Dirección General de los Registros y del Notariado como del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y como ya avanzamos, la dicción literal de las Disposiciones Adicionales transcritas es perfectamente clara en el particular analizado, de tal suerte que las reglas que se contienen en ellas son aplicables a todas las operaciones registrales de novación modificativa de hipoteca, incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, afirmación que resulta avalada, a su juicio, de la utilización del vocablo "incluso", como preposición, sinónimo de "aún" o "hasta".

Para la parte recurrente, sin embargo, el propio tenor literal de las Disposiciones Adicionales de constante cita justifica la interpretación que postula pues, se argumenta, el vocablo "incluso", utilizado como adverbio de modo, lejos de referirse al sentido que se le pretende dar por las demandadas, a lo que hace alusión es a la diferencia entre las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras en las que previamente a la subrogación, novación modificativa o cancelación de la hipoteca correspondiente se haga constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios, de aquellas operaciones, también de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, en las que se proceda a la subrogación, novación modificativa o cancelación de la hipoteca correspondiente sin más, es decir, lo que se viene a significar es que las citadas Disposiciones Adicionales, y la forma o régimen que las mismas establecen de devengo de honorarios, es aplicable en todos los supuestos de operaciones registrales de novación modificativa de hipoteca consecuencia o inmersas en operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, tanto existan traspasos de activos inmobiliarios previos como si no los hay.

Estas son las posiciones que mantienen en el proceso los contendientes y, a nuestro juicio, la claridad de la norma a que aluden las demandadas es, en verdad, inexistente, pues del tenor literal de la misma, si bien se puede deducir el sentido que le otorgan tanto de la Dirección General de los Registros y del Notariado como del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, el significado que le atribuye la parte actora, lejos de no ser de recibo, es perfectamente ajustado al aludido tenor literal, lo que justifica analicemos el concreto sentido que al mismo debe otorgarse ante las indicadas dudas.

#### **Cuarto.**

A los fines esbozados en el Fundamento precedente "in fine", y como con notable acierto y rigor expone la dirección letrada de la parte recurrente en su escrito de demanda,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

hemos de acudir, en primer lugar, al propio Título tanto del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, como de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre, que en ambos casos es el de: "Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero".

Este primera constatación parece ponernos de relieve que el contenido de las normas descritas tiene un concreto y muy delimitado ámbito de aplicación, lo cual parece confirmarse si acudimos, en segundo lugar, al Preámbulo del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, de Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, así como al Preámbulo de la propia Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, que reproduce prácticamente el anterior.

En dichos Preámbulos,- tras advertirse el impacto que el deterioro de los activos vinculados al sector inmobiliario tenía sobre la solidez de nuestro sistema financiero, y que los requerimientos establecidos por el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de Febrero, habían representado para las Entidades de Crédito un esfuerzo considerable en el ejercicio 2012, extensible a 2013 para aquéllas que acometan modificaciones organizativas de carácter estructural -, se detallan y fundamentan las distintas medidas que las normas establecen significando, en lo que hoy nos interesa, lo siguiente: "Finalmente, se moderan los aranceles notariales y registrales que serán de aplicación en los supuestos de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras".

Si bien, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Febrero de 2012 (casación 603/2008 ), "... siendo doctrina pacífica, véase STC de 4 de Octubre de 1980 en la se deja sentado que "los preámbulos o exposiciones de motivos carecen de valor normativo", por lo que si bien ha de convenirse que formando parte de la norma los Preámbulos o Exposición de Motivos, su valor jurídico no es dispositivo, sino simplemente interpretativo", es indudable, a la luz de esta propia doctrina Jurisprudencial, que la capacidad heurística o de indagación del sentido de una norma que tienen los citados Preámbulos o Exposiciones de Motivos es innegable y en este caso los mentados Preámbulos, en su propio contenido concreto, nos sitúan en la pista de la misma que ya habíamos avanzado se infería de los títulos de las normas cuyas Disposiciones Adicionales Segundas respectivas tratamos de desentrañar en su concreto alcance, en definitiva que tales Disposiciones Adicionales tienen un marco muy específico de aplicación y viene referido, o limitado si se quiere, a supuestos de operaciones registrales de novación modificativa de hipoteca consecuencia o inmersas en operaciones de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, tanto existan traspasos de activos inmobiliarios previos como si no los hay.

Coadyuva de manera importante a esta conclusión inicial la contestación a una pregunta que, formulada en sede Parlamentaria (Congreso de los Diputados) por un Diputado, en control al Gobierno, el 11 de Junio de 2012, fue contestada por escrito por el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios con fecha 18 de Julio de 2012.

Esta pregunta,- que fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), Serie D, número 117, de 27 de Junio de 2012 (página 86) -, fue del siguiente tenor literal:

"La reciente subida de aranceles de Registradores y Notarios en los casos de cancelación de hipoteca aprobada por la Disposición Adicional del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, una vez más obliga a la ciudadanía a asumir gastos y costes, beneficia única y exclusivamente a los Notarios y Registradores.

En Septiembre de 2011 la OCU comprobó que un gran número de Notarios y Registradores cobraba de más en las cancelaciones hipotecarias, incumpliendo las rebajas del Arancel aprobadas por la Ley 41/2007.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En Noviembre de 2011 el anterior Gobierno aprobó un Real Decreto-Ley que tenía por finalidad, tal y como se explicaba en su Exposición de Motivos, aclarar de forma definitiva las rebajas introducidas por la Ley 41/2007.

Sin embargo, en el recién aprobado Real Decreto-Ley esta modificación supone una importante subida de los mismos que afectará a todos los consumidores, mientras que al contrario Bancos y Cajas vuelven a gozar de un trato privilegiado al ver rebajados los aranceles que se les cobrará a ellos.

Según cálculos de la OCU, con el nuevo Arancel, pasar por el Notario para cancelar una hipoteca y en el caso del Registrador y para el mismo préstamo las minutas ascenderán al triple de lo establecido anteriormente.

¿Qué medidas piensa adoptar el Gobierno para reducir los Aranceles de Registradores y Notarios en los casos de cancelación de hipoteca de tal forma que no se triplique su precio a la ciudadanía?".

La respuesta escrita a esta pregunta figura publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), Serie D, número 146, de 19 de Septiembre de 2012 (páginas 747 y siguientes), y la transcribimos literalmente y en su totalidad por la importancia que tiene en el asunto que nos ocupa:

"La pregunta de su señoría parte del entendimiento de que la nueva regulación sobre aranceles de registradores y notarios que introduce la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo , sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, es mucho más gravosa para los ciudadanos que la contenida en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad.

No obstante, la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo , tuvo como único objeto garantizar que, en un contexto de saneamiento y reestructuración de entidades financieras que daría lugar a la realización de numerosas operaciones susceptibles de inscripción registral, que todas las transmisiones realizadas se practicaran en un solo asiento, devengándose únicamente los honorarios correspondientes a la última operación inscrita.

Esta regulación presenta algunas singularidades respecto a la regulación de carácter general prevista en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Arancel de los Registradores de la Propiedad.

1. La Disposición Adicional Segunda prevé un porcentaje de reducción del capital inscrito menor que el previsto en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre .

2. De acuerdo con la Disposición Adicional Segunda la inscripción se hace tomando como base el capital inscrito y no el capital pendiente de amortizar como recoge el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre .

Seguramente son estas dos novedades normativas las que han conducido a considerar que se aumentan los costes derivados de la inscripción registral de las operaciones de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, que deberán asumir los ciudadanos. Sin embargo, esta interpretación no es correcta por lo siguiente:

En primer lugar, la Disposición Adicional tiene aplicación únicamente en un contexto de saneamiento o reestructuración de las entidades financieras, momento en que se produce una acumulación de operaciones que requieren inscripción registral.

Es cierto que, en este caso, el coste de la inscripción individual es mayor en virtud de la aplicación de la Disposición Adicional Segunda, que si se aplican las reglas previstas en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre ; pero, en contrapartida, en virtud de la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Disposición Adicional Segunda, en el caso de que se hagan operaciones masivas, la entidad de crédito solo tendrá que pagar arancel por la última inscripción, en vez de tener que pagar aranceles por todas y cada una de las operaciones que haga. De forma que, en su conjunto, el coste del pago de un único arancel es, obviamente, mucho menor que el que resultaría de pagar múltiples aranceles calculados de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre.

Se observa, por estas razones, que las normas contenidas en la Disposición Adicional Segunda pierden su sentido si se extraen de su contexto, que es precisamente el de una reestructuración o saneamiento de entidades de crédito que da lugar a la realización de muchas operaciones que deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad.

En segundo lugar, las reglas generales del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, subsisten, no han sido derogadas; y deben ser, por lo tanto, aplicadas en los supuestos ordinarios en que la subrogación, novación y cancelación de créditos se hace fuera de un contexto de saneamiento y reestructuración de una entidad de crédito.

Esta diferenciación entre normas aplicables en un contexto de saneamiento y reestructuración, y normas aplicables en el tráfico ordinario es muy relevante, pues en aquellos supuestos en que se produzca una novación, subrogación o cancelación de hipoteca, consecuencia de un proceso de saneamiento o reestructuración de una entidad de crédito, la inscripción registral o notarial de estas operaciones se hará a instancia de la propia entidad de crédito, o de la nueva que la sustituya, y por ello será la entidad de crédito la que asuma los costes, no el ciudadano.

Por el contrario, los casos en que se hacen operaciones de novación, subrogación o cancelación de hipoteca a instancia del ciudadano, asumiendo este los costes, son procesos que no tienen que ver y no están insertos en un proceso de saneamiento o reestructuración de una entidad de crédito.

Para estos supuestos, seguirá siendo de plena aplicación la normativa y los aranceles contenidos en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, y en la normativa de aranceles notariales correspondiente. Sobre las medidas que piensa adoptar el Gobierno para reducir los aranceles de registradores y notarios en los casos de cancelación de hipoteca, se informa lo siguiente:

1. En primer lugar el resultado global de la aplicación del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, ha comportado ya, sin duda, una disminución de los aranceles de los registradores de la propiedad. Y así ha sido percibido por ellos.

2. La finalidad de esta norma es clara: establecer un régimen arancelario especial para las inscripciones en que se reflejen operaciones previas de saneamiento y reestructuración de las entidades financieras, de forma que la inscripción de dichas operaciones previas no devengue honorarios.

3. El párrafo primero de la Disposición Adicional segunda del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, contempla todos los supuestos de inscripciones que se practican en el Registro de la Propiedad incluidas las adjudicaciones, daciones en pago, etc que requieren la previa inscripción de traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras.

En el concepto "operaciones de saneamiento o reestructuración" deben incluirse todos los procesos de integración y consolidación del sistema financiero. Dentro de esta expresión están incluidos los previstos en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros; en el Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero; los que resulten como



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

consecuencia de las operaciones de saneamiento y reestructuración del propio Real Decreto-ley 18/2012, así como, igualmente, cualquier otra operación que pueda tener la consideración legal de operación de saneamiento o reestructuración de entidades financieras. Dentro del concepto de reestructuración quedan incluidas las modificaciones estructurales realizadas a través de fusiones, escisiones o segregaciones.

El tenor literal del precepto implica una interpretación extensiva de tales operaciones siempre que puedan tener la consideración legal de operaciones de saneamiento o reestructuración de entidades financieras. La razón es evidente: el Real Decreto-ley no restringe el concepto a determinadas operaciones acogidas a determinadas normas; sino que se refiere, con carácter general, a todas las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras. Esta disposición es siempre aplicable con independencia de la fecha de las operaciones de reestructuración y saneamiento.

En cuanto a los honorarios devengados por dichas operaciones registrales, se percibirá únicamente el importe que resulte de aplicar el número 2.1 o el número 2.2 del Arancel de los Registradores (Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre) a la operación que se inscribe a favor del adquirente final.

Todas las transmisiones previas de bienes o derechos, que se hubieran producido como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, se practicaran necesariamente en el mismo asiento que produce la inscripción a favor del adquirente final, y no devengarán honorarios.

En definitiva, únicamente devenga honorarios la inscripción que se practica a favor del último adquirente, ya sea una entidad financiera o un tercero al que éste transmita o que adquiera en virtud de dación en pago, adjudicación, etc. y no devengarán honorarios las operaciones previas de transmisión de bienes o derechos que se hubieran producido como consecuencia de las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras.

Debe asimismo recordarse que procede la reducción del 5%, tanto al número 2.1 como al número 2.2 del Arancel de los Registradores, conforme a la disposición adicional 8.a2 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo y al Real Decreto 1612/2011, de 14 de noviembre, que modifica en su artículo segundo el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre (así las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de junio, 17, 18 y 19 de octubre de 2011).

4. En el segundo párrafo de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, es donde se establece un criterio claro de racionalización de los honorarios por el concepto "cancelación de hipoteca» ante las dificultades de interpretación que planteaba la regulación anterior.

Los preceptos referentes a tales cancelaciones, fueron objeto de al menos tres interpretaciones diferentes por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado así como por parte de los Tribunales.

La redacción actual, complementada por una Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 31 de mayo de 2012, establece unos parámetros claros y perfectamente calculables por cualquier ciudadano. Señala el Real Decreto- ley "En los supuestos de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, las inscripciones que se practiquen solo devengarán los honorarios establecidos en el número 2.2 del arancel de los registradores, correspondientes a la novación, subrogación o cancelación, tomando como base el capital inscrito, reducido al 60 por ciento, con un mínimo de 24 euros".

Por lo expuesto, se considera que de la aplicación del Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, se



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

derivan beneficios para el interés general. Madrid, 18 de julio de 2012. El Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios".

De la respuesta transcrita hemos destacado, en negrita, los aspectos que entendemos más relevantes para la solución del presente litigio y los mismos, como habremos de convenir, suponen el corolario de la impresión inicial que ya habíamos avanzado que no es otra que destacar que las normas contenidas en las Disposiciones Adicionales Segundas de que se viene haciendo mérito pierden su sentido si se extraen de su contexto, que es precisamente el de una reestructuración o saneamiento de entidades de crédito que da lugar a la realización de muchas operaciones que deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad y que, por lo tanto, no deben aplicarse en los supuestos ordinarios en que la subrogación, novación y cancelación de créditos se hace fuera de un contexto de saneamiento y reestructuración de una entidad de crédito, como era el caso a que se contraen las resoluciones objeto del presente proceso en el que no nos encontramos, ninguna de las partes llega a siquiera sugerir lo contrario, ante operación alguna directa o indirectamente vinculada con ninguna reestructuración o saneamiento de entidades de crédito.

#### **Quinto.**

Para finalizar debemos indicar, como resumen de lo hasta el momento expuesto, que no podemos compartir en momento alguno las consideraciones que efectúa la Instrucción dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado con fecha 31 de Mayo de 2012, y en concreto en su apartado Segundo, en el que se sostiene que el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012 (en consecuencia también de la Ley 8/2012), antes transcrito, se aplica a todas las operaciones registrales de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, estén o no insertas o inmersas en operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras.

A diferencia de lo sostenido tanto por la Dirección General de los Registros y del Notariado como por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, a juicio de esta Sección ni la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, de Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, ni la homónima de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sobre Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, han derogado, como se pretende concluyamos, el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, en la redacción que del mismo efectuó el artículo 2 del Real Decreto 1612/2011, de 14 de Noviembre.

Como ha precisado nuestro Tribunal Supremo con notable reiteración, lo que excusa la reseña de Sentencias concretas, las Leyes y demás normas del Ordenamiento Jurídico cesan en su vigencia, dentro del tiempo, por su derogación o abrogación, que se manifiesta por la modificación o abolición de las mismas por medio de otras nuevas, ya que es un principio dogmático el que toda disposición de derecho puede concluir su existencia por la presencia de otras posteriores que las sustituyan; derogación que regula el vigente artículo 2º, párrafo 2º, del Código Civil y que puede ser expresa y realizada por Ley o norma posterior, bien de modo concreto y directo o bien a través de forma general, o por abolir abstractamente las normas que se le opongan, sin concretarlas, y que puede ser por fin tácita, cuando resulten incompatibles las normas anteriores y posteriores.

Todas las dificultades y problemas que en este ámbito se planteen, continúa afirmando nuestro Alto Tribunal, deben resolverse examinando la finalidad o intención legislativa, los principios que la inspiraron, el posible enfrentamiento de las disposiciones en conflicto y la amplitud reguladora material de la Ley posterior, si es total o parcial, para conocer si quiso o no





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

liquidar el sistema precedente o si es posible, en fin, la concurrencia de las normas en supuesta contradicción y no se excluyen o repelen.

Lo argumentado en el Fundamento precedente nos lleva a concluir que, amén de no haber existido nunca una derogación expresa del artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, en la redacción que del mismo efectuó el artículo 2 del Real Decreto 1612/2011, de 14 de Noviembre, resulta que las Disposiciones Adicionales Segundas ni del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, ni de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre, han supuesto una derogación tácita del mismo toda vez que, como ya hemos argumentado, no existe la incompatibilidad entre las previsiones normativas comparadas que sería precisa para entenderse producida tal derogación tácita y ello porque la finalidad que persiguen las Disposiciones Adicionales tan aludidas es muy específica, con un ámbito de aplicación limitado, muy concreto y detallado en las normas respectivas en que las mismas se insertan, no siendo extensibles a otros supuestos para los que no fueron ideadas.

Las reglas generales del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, en concreto de su artículo 2.1.g) del Anexo I subsisten, no han sido derogadas y deben ser, por lo tanto, aplicadas en los supuestos ordinarios, como el hoy analizado, en que la novación modificativa de préstamo garantizado con hipoteca se efectúa y está completamente al margen de cualquier saneamiento y reestructuración de una entidad de crédito, en definitiva los casos en que se hacen operaciones de novación, subrogación o cancelación de hipoteca a instancia del ciudadano (o de una Sociedad Inmobiliaria como es el caso), asumiendo éste (o ésta) los costes, cuando la inscripción a practicar deriva de actos que no tienen que ver ni están insertos en un proceso de saneamiento o reestructuración de una entidad de crédito.

Ni el segundo párrafo de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, ni el mismo párrafo de la Disposición Adicional Segunda Ley 8/2012, de 30 de Octubre, tenían como pretensión, en nuestra opinión, establecer un criterio, "supuestamente claro" se dice, de racionalización de honorarios por el concepto "cancelación de hipoteca" y ante las dificultades de interpretación que planteaba la regulación anterior. Y no tenían esta pretensión, decimos, porque, con independencia de las dudas interpretativas a que se alude y que sin duda eran ciertas, la "supuesta finalidad" no se deduce ni del resto del articulado de la normativa analizada, ni de los respectivos Preámbulos de las propias normas, ni de la tramitación Parlamentaria de las mismas, de tal suerte que hubiera resultado paradójica una finalidad que, sin explicación y justificación alguna al respecto, produce en la realidad una indeseada consecuencia como sería que en casos muy numerosos, un ejemplo es el que hoy nos ocupaba, se vieran incrementados muy notablemente los gastos que han de acometerse por los ciudadanos a la hora de proceder a la inscripción registral de una novación, subrogación o cancelación de cualquier hipoteca en un contexto normativo, tanto inmediatamente previo como posterior al Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, de Saneamiento y Venta de los Activos Inmobiliarios del Sector Financiero, de rebaja constante de Aranceles de Registradores y Notarios en el marco de operaciones como las descritas.

En fin, y por todo ello, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto a instancias de la Entidad "Inmobiliaria Guadalmedina, SA.", a fin de que, con anulación de las resoluciones objeto de recurso y de la factura que las mismas confirman, - la número 16, de la Serie A, girada a la Entidad hoy actora, por el Registro de la Propiedad Número 1 de los de Valencia, con fecha 8 de Enero de 2014 y por importe de 12.028,33 Euros (folios 13 y 14 del Expediente Administrativo) -, se proceda por el indicado Registro de la Propiedad a emitir una nueva factura, en sustitución de la anulada, con aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, en la redacción que del mismo efectuó el artículo 2 del Real Decreto 1612/2011, de 14 de Noviembre, y sin perjuicio de la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

consideración, en la nueva factura a emitir, de los demás descuentos o reducciones que resultaran aplicables, si ello fuera procedente.

**Sexto.**

Establece el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que en Primera o Única instancia, el Órgano Jurisdiccional, al dictar Sentencia o al resolver por Auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie, y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En el caso de autos se estima que no procede la condena en costas de la parte demandada que ha visto rechazadas sus pretensiones, dadas las serias dudas de derecho que la cuestión analizada planteaba y que han sido explicitadas en los Fundamentos precedentes.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación Por la potestad que nos confiere la Constitución Española

**FALLAMOS**

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup>. Inés Tascón Herrero, en nombre y representación de la Entidad "INMOBILIARIA GUADALMEDINA, SA.", contra las resoluciones reflejadas en el Fundamento de Derecho Primero, las cuales, por ser contrarias a derecho, anulamos; Al propio tiempo debemos declarar y declaramos el derecho de la Entidad actora a que por el Registro de la Propiedad Número 1 de los de Valencia se proceda a emitir una nueva factura, en sustitución de la anulada, con aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre , que aprobó el Arancel de los Registradores, en la redacción que del mismo efectuó el artículo 2 del Real Decreto 1612/2011, de 14 de Noviembre , y sin perjuicio de la consideración, en dicha nueva factura a emitir, de los demás descuentos o reducciones que resultaran aplicables, si ello fuera procedente; Pronunciamientos por los que hablan de estar y pasar los demandados; Y todo sin efectuar declaración alguna en cuanto a costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes en legal forma, haciendo la indicación de que contra la misma no cabe interponer Recurso de Casación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86, apartados 1 ) y 2 a), de la Ley 29/1998, de 13 de Julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Y para que esta Sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma remítase testimonio, junto con el Expediente Administrativo, al órgano que dictó la Resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.** Leída publicada fue la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, D. Santiago de Andrés Fuentes, hallándose celebrando audiencia pública, en el mismo día de su fecha. Doy fe.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.