



Roj: **STS 237/2021 - ECLI:ES:TS:2021:237**

Id Cendoj: **28079130052021100017**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **19/01/2021**

Nº de Recurso: **5757/2017**

Nº de Resolución: **25/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ EXT 1077/2017,**  
**ATS 4146/2020,**  
**STS 237/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 25/2021**

Fecha de sentencia: 19/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5757/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/01/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 5757/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 25/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 19 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 5757/2019 interpuesto por doña Loreto , representada por el procurador de los Tribunales don Javier Zabala Falcó y asistida por el letrado don José Manuel Villar Uribarri contra la sentencia 333/2017, de 27 de septiembre (ECLI:ES: TSJEXT:2017:1077), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictada en el recurso contencioso- administrativo 146/2017, relativa a la impugnación de minuta de honorarios del Registro de la Propiedad.

Han comparecido como partes recurridas la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y asistida por el Sr. Abogado del Estado don José Ramón Rodríguez Carbajo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Extremadura, en el recurso contencioso-administrativo 146/2017 dictó sentencia 333/2017, de 27 de septiembre, por la que se desestima el citado recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Loreto , contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha, 24 de febrero de 2017, por la que se estima el recurso de honorarios formulado por la entidad CAIXABANK, S. A. contra la anterior resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, de fecha 20 de septiembre de 2016, por la que se desestima el recurso de honorarios interpuesto, por la citada entidad, contra la minuta girada por el Registro de la Propiedad de Cáceres nº 2, de la que era titular la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** Contra dicha sentencia prepara recurso de casación doña Loreto , en cuyo escrito acredita el cumplimiento de los requisitos relativos al plazo, legitimación y recurribilidad.

Identifica con precisión las normas que reputa infringidas, su relevancia y su toma de consideración por la Sala de instancia y, concretamente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, así como el artículo 611 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.

Argumentó que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia conforme los artículos 88.2.a) y c) y 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (LRJCA).

**TERCERO.** Mediante auto de 26 de octubre de 2017, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 25 de junio de 2020, acordando:

" **1º)** Admitir el recurso de casación nº 5757/2017, preparado por la representación procesal de D<sup>a</sup>. Loreto , contra la sentencia de fecha, 27 de septiembre de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que desestimó el recurso nº 146/2017 .

**2º.** Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: si la operación por la que se produce la correspondiente minuta, se encuentra incluida dentro de las inscripciones vinculadas estrictamente a las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras efectuadas al amparo de Ley 8/2012 o, en su caso, a operaciones de carácter ordinario, concretando cuál resultaría ser el régimen arancelario aplicable en uno y otro caso.

**3º)** Identificar como normas jurídicas que, en principio, será objeto de interpretación, 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 el artículo 611 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado ( art. 90.4 LJCA ).



4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) *Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las vigentes normas sobre reparto de asuntos."*

**CUARTO.** Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por doña Loreto con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, suplicando que se *"dicte sentencia por la que, casando y anulando la recurrida, se estime plenamente el recurso en los términos interesados en el apartado II de este escrito."*

**QUINTO.** Dado traslado para oposición al Sr. Abogado del Estado presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala que *"dicte sentencia desestimatoria del mismo con los pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito."*

**SEXTO.** Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose, por providencia de 4 de noviembre de 2020, para votación y fallo la audiencia del día 12 de enero de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

**SÉPTIMO.** En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se impugna en el presente Recurso de Casación 5757/2017 sentencia 333/2017, de 27 de septiembre, por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo 146/2017 interpuesto por doña Loreto, contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha, 24 de febrero de 2017, por la que se estima el recurso de honorarios formulado por la entidad CAIXABANK, S. A. contra la anterior resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, de fecha 20 de septiembre de 2016, por la que se desestima el recurso de honorarios interpuesto, por la citada entidad, contra la minuta girada por el Registro de la Propiedad de Cáceres nº 2, de la que era titular la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado, y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de la citada recurrente:

**A)** En su Fundamento Jurídico Primero la sentencia concreta y determina el acto objeto del recurso contencioso administrativo, centrando, en el Segundo Fundamento, el tema litigioso, consistente, en síntesis, según expresa la sentencia, en *"la aplicación o no de lo dispuesto en la Disposición Adicional 2 de la Ley 8/2012 y si es minutable independientemente el concepto de fusión acreedor tracto sucesivo, en el supuesto de cancelación de hipoteca"*. A tal efecto, la sentencia reproduce la citada disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y, sintetiza la argumentación de la recurrente.

**B)** En el Fundamento Jurídico Tercero la sentencia impugnada responde a la cuestión plantada, en los siguientes términos:

*"Pues bien, partiendo de una interpretación literal, no debe olvidarse el presupuesto de hecho del que parten las Disposiciones Adicionales segundas tanto del Real Decreto-ley 18/2012 como de la Ley 18/2012, esto es, los "supuestos que requieran la previa inscripción de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras". Si atendemos al tenor literal de la norma puede comprobarse que no alude a traspasos de activos entre entidades financieras, sino "como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras", de modo que quedarían incluidos los traspasos de activos bancarios inmobiliarios en los que intervengan terceros que no ostenten tal condición, siempre que puedan entenderse comprendidas dentro del mecanismo de saneamiento. Esta interpretación, además de que es la que se ajusta literalidad de la norma, se ajusta también a la finalidad perseguida por las medidas: desvincular aquéllos activos del sistema financiero mediante su salida al mercado inmobiliario.*

*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 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.

Llegados a este punto nos encontramos con la existencia de 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. Esta instrucción dispone que la norma analizada debe interpretarse en el sentido de que dentro del concepto de reestructuración quedan incluidas las modificaciones estructurales realizadas a través de fusiones, escisiones o segregaciones. Sin embargo esta Instrucción hace una interpretación extensiva en demasía por cuanto 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. Y por ello 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. 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. Lo correcto es entender que la Disposición Adicional segunda incluye dos requisitos para el tratamiento arancelario, de un lado, que traiga causa de una operación de saneamiento o reestructuración de entidades financieras, y otro, que la inscripción se practique con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley. Nunca cabe entender derogada esta norma por cuestiones tales como que la crisis del sector bancario haya sido superada, por cuanto las normas sólo se derogan por otras posteriores ( artículo 2,2 del Código Civil ).

Sólo queda por resolver si la operación de fusión o absorción entre Barclays y Caixabank ha de entenderse como de saneamiento y/o reestructuración de entidades financieras, y la respuesta ha de ser afirmativa por cuanto remitiéndonos a lo dispuesto en el único concepto legal que existe, y este es el del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que en su Título I, Capítulo 2, artículos 6 y siguientes , define y describe las operaciones de reestructuración y saneamiento. Solo las que queden amparadas en esa disposición pueden ser consideradas como tales de modo que la absorción escriturada en 11 de mayo de 2015, entre las entidades financieras ha de reputarse como reestructuración a los efectos de la no sujeción al arancel que nos ocupa. En el concepto "operaciones de saneamiento o reestructuración" deben incluirse todos los procesos de integración y consolidación del sistema financiero.

Y con este criterio la Sala no hace una interpretación amplia, laxa o extensiva del régimen de bonificaciones y exenciones de aranceles y honorarios, ni tampoco contradice el criterio Jurisprudencial expuesto al respecto y que es recordado por la parte actora en su demanda, por cuanto que la Sala, al igual que la Dirección General de los Registros y del Notariado, lo que viene a hacer al aplicar esa norma arancelaria contenida en la citada Disposición Adicional 2ª es interpretar la misma conforme a lo dispuesto en la propia Exposición de Motivos, que obliga en estos casos a moderar los aranceles notariales y registrales, y sobre todo a interpretar dicha norma , en lo que respecta al concepto de operación de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, así como en lo que respecta al momento en que debe entenderse finalizado este saneamiento y mencionada reestructuración, de una forma lógica y sistemática, y atendiendo al espíritu y finalidad de dicha normativa. Por lo expuesto procede la desestimación del recurso, y confirmación de la Resolución recurrida".

**TERCERO.** Debemos, pues, proceder a interpretar los preceptos de precedente cita --cuales son 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 el artículo 611 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento



Hipotecario—, tal y como se ha dispuesto, al efecto, por el ATS de la Sección de Admisión de esta Sala de 25 de junio de 2020, que nos requiere, en concreto, para que determinemos lo siguiente:

*"... si la operación por la que se produce la correspondiente minuta, se encuentra incluida dentro de las inscripciones vinculadas estrictamente a las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras efectuadas al amparo de Ley 8/2012 o, en su caso, a operaciones de carácter ordinario, concretando cuál resultaría ser el régimen arancelario aplicable en uno y otro caso".*

Dando respuesta a ello, debemos poner de manifiesto que la cuestión que se suscita en el presente recurso de casación ha sido ya objeto de examen en varias sentencias de este Tribunal.

Con independencia de pronunciamientos anteriores —como los contenidos en la STS 911/2018, de 4 de junio (ECLI:ES:TS:2018:2043, RC 1721/2017), y las que le siguieron, más recientemente la doctrina de la Sala ha sido reiterada en las SSTs 404/2020, de 14 de mayo (ECLI:ES:2020:1249, RC 8079/2018), 417/2020, de 14 de mayo (ECLI:ES:2020:1248, RC 2297/2019), 544/2020, de 25 de mayo (ECLI:ES:2020:1026, RC 2400/2018) y 873/2020, de 24 de junio (ECLI:ES:2020:2206, RC 1436/2019).

En todas ellas hemos interpretado, y hemos puesto de manifiesto el alcance de, la citada disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 18/2012, reproducida en la posterior Ley 8/2012, y, en consecuencia, hemos concretado las operaciones de reestructuración y saneamiento que han de considerarse amparadas en la misma normativa.

En efecto, como acabamos de indicar, la cuestión fue ya examinada en la inicial **STS 911/2018, de 4 de junio** (ECLI:ES:TS:2018:2043, RC 1721/2017), la cual ha servido de punto de referencia de otras sentencias ulteriores y que, una vez más, debemos reproducir:

*"TERCERO.- Planteado en estos términos el recurso de casación, procede, de conformidad con lo establecido en el art. 93.1 de la Ley jurisdiccional, iniciar su resolución, atendiendo a la cuestión que, según se recoge en el auto de admisión, precisa ser esclarecida, que no es otra que la determinación del alcance y aplicación de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, así como el alcance de su disposición derogatoria respecto de la vigencia del artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores.*

*La controvertida disposición adicional segunda, que reproduce y deroga la correspondiente del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, establece lo siguiente:*

*"Disposición adicional segunda. Arancel de los notarios y registradores de la propiedad.*

*En los supuestos que requieran la previa inscripción de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, todas las transmisiones realizadas se practicarán necesariamente en un solo asiento, y solo se devengarán los honorarios correspondientes a la última operación inscrita, conforme al número 2.1 del arancel de los registradores, o en su caso, el número 2.2, si se trata de préstamos o créditos hipotecarios, sobre la base del capital inscrito en el Registro.*

*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 esta Ley."*

*La resolución del litigio se concreta en determinar si, frente a la justificada interpretación de la norma efectuada por la Sala de instancia, pueden prosperar las razones y motivos de impugnación que se hacen valer por la parte en el escrito de interposición del recurso en defensa de la interpretación alternativa que sostiene.*

*A tal efecto y en relación con la alegación que encabeza su argumentación, según la cual, la Sala efectúa una interpretación errónea de la misma, al atenerse al preámbulo de tales normas y la respuesta a una pregunta parlamentaria de nulo valor normativo, ha de distinguirse entre los criterios de interpretación y los medios de*



los que puede servirse el intérprete. Entre los primeros son clásicos la finalidad y objetivos de la norma y la voluntad o intención del legislador, que se reflejan, entre otros, en los antecedentes y la actividad del legislador y en la exposición de motivos o preámbulo de las correspondientes normas que, consiguientemente, constituyen medios adecuados para llegar a determinar el alcance de los preceptos en los que se plasma la voluntad legislativa, medios que no se caracterizan ni condicionan a la exigencia de que tengan un valor normativo sino que su trascendencia a efectos interpretativos deriva de la certeza que puedan aportar en la aplicación del precepto de que se trate. No otra cosa ha hecho la Sala de instancia cuando, entre otros, acude a dichos medios de interpretación para determinar el alcance de la norma en cuestión, lo que lleva a desestimar la alegación que en contrario se efectúa por la parte recurrente.

Ello condiciona el argumento esencial de la parte recurrente, según la cual, ha de prescindirse de tales medios de interpretación y ha de atenderse al tenor literal y lógico de la misma y a la Instrucción dictada por la DGRN de 31 de mayo de 2012, que conduce al resultado que se defiende, pues siendo procedente acudir para la interpretación de la norma y de manera fundamental al texto de la misma y a su valoración lógica y sistemática, no puede negarse la aportación de elementos interpretativos como los indicados, que no se valoran adecuadamente por la parte en la interpretación que realiza.

En el mismo sentido resulta afectado el planteamiento de la parte recurrente al considerar que no cabe interpretar la disposición adicional segunda amparándose en el título de la Ley 8/2012, porque las disposiciones adicionales no forman parte del articulado de la Ley y, por tanto, no obedecen a su título y regulan cuestiones, en la mayoría de los casos, diferenciadas del objeto de la norma.

Tal planteamiento no puede compartirse, pues, de una parte, el hecho de que no figuren como articulado no las priva de la misma condición de preceptos legales que el resto del articulado de la ley, por otra parte, la afirmación sobre su contenido no tiene el carácter absoluto con el que se formula ya que, por el contrario, siendo cierto que las disposiciones adicionales suelen regular materias distintas a las que son objeto de la norma -así se refleja en la propia Ley 8/2012, de 30 de octubre, cuyas disposiciones adicionales cuarta y quinta se refieren, respectivamente, a la modificación de la Ley 10/1975, de 12 de marzo, sobre regulación de moneda metálica y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España- no lo es menos que su sentido general es la regulación de materias en la medida que sobre ellas incida el articulado de la ley a la que se adicionan, de manera que la relación de la regulación contenida en una disposición adicional con el objeto de la norma habrá de examinarse en cada caso y no puede excluirse de manera apriorística y con carácter absoluto.

Concretamente, no puede acogerse tal planteamiento de la parte en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, según resulta de una interpretación sistemática de la misma. La Ley se refiere al saneamiento y venta de activos del sector financiero, sustituyendo al anterior Real Decreto-Ley 18/2012, contemplando las medidas correspondientes y el plan y forma de llevarlas a cabo, añadiendo dos medidas complementarias de apoyo para favorecerlas, como señala el preámbulo: a) el establecimiento de reglas necesarias para garantizar la neutralidad fiscal de las operaciones que se realicen en la constitución de las sociedades para la gestión de activos; y b) la moderación de 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. Pues bien, las reglas de neutralidad fiscal se regulan en el Capítulo IV de la Ley, artículo 8, mientras que la moderación de aranceles anunciada en el preámbulo se regula en la disposición adicional segunda, único precepto que se refiere a esa medida, y que consiguientemente no es ajeno al objeto de la Ley sino que responde exclusivamente al mismo, como se desprende claramente del enunciado de la disposición, arancel de los notarios y registradores de la propiedad, sin que en ningún momento se refiera a la modificación del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el Arancel de los registradores y tampoco de la correspondiente regulación general de los honorarios de los Notarios.

Por último, tampoco puede compartirse la alegación del Colegio recurrente sobre la naturaleza y alcance de la Instrucción de la DGRN de 31 de mayo de 2012 en cuanto sostiene que no puede considerarse incardinada en el art. 21 de la Ley 30/92 sino como una disposición de carácter general por cuanto desarrolla y complementa la Ley y no se dirige únicamente a órganos jerárquicamente dependientes sino que tiene virtualidad extramuros de la propia organización administrativa, conteniendo el régimen arancelario aplicable al conjunto de las personas físicas y jurídicas usuarias del Registro. Tal alegación no se corresponde con el propio contenido de la Instrucción que, contrariamente a lo que se afirma, no regula el régimen arancelario sino que, según se expresa en la misma, se dicta "para facilitar" la aplicación del régimen establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 18/2012 y, por otra parte, se dirige expresamente a los Notarios y los Registradores, con la frase: "de aplicación inmediata para todos los Notarios y en todos los Registros de la Propiedad", aplicación que supone atender a la interpretación efectuada por la DGRN, a la que en ningún caso están sujetos los interesados que solicitan la prestación del servicio, cuya discrepancia pueden hacer valer mediante las correspondientes impugnaciones, y que ninguna vinculación tiene respecto de la interpretación que pueda hacerse en la aplicación



judicial del precepto en cuestión, careciendo, por lo tanto de eficacia "ad extra", todo ello en congruencia con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 30/92 ( art. 6 Ley 40/2015 RJSP ) sobre Instrucciones y órdenes de servicio, cuya finalidad es dirigir las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes, en este caso en el ejercicio de las funciones que la legislación hipotecaria atribuye a la DGRN ( arts.260 y ss LH y concordantes RH y RN), que no tienen el carácter de disposiciones generales ni el valor normativo de las mismas, de manera que su incumplimiento, como precisa la Ley, no afecta a la validez de los actos dictados sino a los deberes propios de la estructura jerárquica de la organización y actividad administrativa, que incide en el ámbito de la responsabilidad disciplinaria.

CUARTO.- Partiendo de estas consideraciones, que vienen a descartar los argumentos fundamentales en que se apoya el Colegio recurrente, la interpretación finalista y sistemática del precepto conduce a las siguientes apreciaciones:

La disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre responde a la moderación de los aranceles notariales y registrales que son de aplicación en los supuestos de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, que se regulan en dicha Ley, como expresamente se anuncia en su preámbulo y resulta del hecho de que solo en dicha disposición se alude a tales aranceles.

En congruencia con ello la disposición adicional en cuestión no contiene una modificación de carácter general y permanente del Real Decreto 1427/1989, que aprueba el Arancel de los registradores, sino únicamente el criterio de aplicación o, de manera más precisa, la moderación en la aplicación del arancel establecido con carácter general en los arts. 2.1 y 2.2 del Anexo I cuando responda a operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras; no se refiere a la modificación de determinados artículos del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, que permanecen según la redacción existente, sino que contempla una concreta y específica forma de aplicación de los mismos en razón de las operaciones de saneamiento y reestructuración efectuadas al amparo de la Ley 8/2012 y como excepción y medida de fomento y apoyo económico en su realización.

A tales operaciones se alude tanto en el apartado primero como en el segundo de la disposición adicional segunda, que distingue al respecto dos supuestos: el primero que tiene un carácter general y remite al devengo de honorarios correspondientes a la última operación inscrita, conforme al número 2.1 ó 2.2 del arancel, y, el segundo, que se refiere al supuesto específico de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, que limita el devengo a los honorarios establecidos en el número 2.2 del Arancel con las reducciones que establece, correspondientes a la novación, subrogación o cancelación, siempre en el ámbito de las operaciones realizadas al amparo de la Ley.

Las dificultades de valoración que pueda suscitar la expresión: "incluso cuando previamente deba hacerse constar el ..." han de resolverse, en su caso, en el ámbito específico en el que se produce, operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, y la lógica jurídica no permite alterar el marco de moderación en la aplicación, que no modificación, de los aranceles establecidos por el legislador.

La interpretación que se sostiene por la parte recurrente resulta contraria a la finalidad perseguida por la Ley por cuanto, de una parte, convierte la moderación en la aplicación de unos concretos preceptos arancelarios, como medida de apoyo a la realización de determinadas operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, en una modificación general y permanente de tales preceptos reglamentarios, lo que en modo alguno se ha planteado por el legislador como objetivo de la controvertida disposición adicional y, por otra parte, se llega al resultado contradictorio de agravar la aplicación del arancel en los supuestos ordinarios de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos y préstamos llevada a cabo al margen de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras y más aún, suprimir el régimen arancelario ordinario, en la medida que se defiende la derogación del art. 2.1.g) del Anexo I del Arancel, trasformando la excepción en regla general, lo que evidentemente constituye una interpretación contradictoria y falta de toda lógica jurídica, que no puede compartirse.

Las mismas razones conducen a desestimación de la infracción de la disposición derogatoria de la Ley 8/2012 que se denuncia por la parte recurrente, pues, entendida la disposición adicional segunda en los términos que se acaba de indicar, no se advierte contradicción o incompatibilidad con el arancel previsto en el art. 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989 que, por el contrario, constituye la regla general frente a la específica contemplada en la referida disposición adicional, que es de aplicación en el ámbito que le es propio según la Ley 8/2012.

QUINTO.- Todo lo expuesto lleva a rechazar la interpretación que se propone por el Colegio recurrente de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, así como de su disposición derogatoria respecto de la vigencia del artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, considerando más acertada y justificada la interpretación llevada a cabo por la Sala de instancia, en cuanto



mantiene 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, 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, siendo acertada igualmente la apreciación sobre la inexistencia de una derogación, expresa ni tácita, del art. 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores o, como también señala en otro párrafo, "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".

Hemos de ratificar, pues, la citada doctrina, tal y como hemos llevado a cabo en las otras SSTS de precedente cita.

**CUARTO.** Por tanto, la Sala ha de mantener el criterio ya establecido y considerar, en consecuencia, que en el caso de autos no puede considerarse que la operación de fusión de la que trae causa la minuta originariamente impugnada, puede integrarse en un proceso de saneamiento y reestructuración de entidades financieras.

En efecto, si como ya declaramos en nuestra sentencia de 911/2018, de 4 de junio, la regla de aplicación del arancel registral que se contempla en la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, ni supuso modificación con carácter permanente del arancel registral, ni comportaba especialidad alguna en relación con el ámbito objetivo de la citada Ley, que en todo su contenido —también en esta materia de honorarios registrales— se condiciona a los procesos de integración y reestructuración de entidades financieras, ya delimitadas en el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, por lo que puede aceptarse que el régimen establecido en la mencionada normativa tiene un ámbito temporal indefinido en lo que a la aplicación de la mencionada disposición adicional se refiere, pues lo cierto es que, siendo una única la finalidad de esa normativa, no es admisible su aplicación a procesos de reestructuración o saneamiento, al amparo de dicha normativa, más allá del concreto ámbito temporal marcado por el legislador, por lo que no es admisible aplicar la regla especial de cálculo del arancel registral fuera de dichas previsiones.

Por ello, debemos insistir en que la transmisión de la titularidad de derechos reales de hipoteca, derivada de la escisión de entidades bancarias por razones de conveniencia empresarial —y no de saneamiento y reestructuración de las mismas—, no da lugar, al inscribir la escritura de cancelación de tales derechos, a que la minuta de honorarios del registrador de la propiedad pueda poner a cargo del prestatario, no solo los derivados de la cancelación, sino también, y, además, los derivados de aquella transmisión. Ello, ni al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre ni al amparo, tampoco, del art. 611 del Reglamento Hipotecario.

Esto es, que no resulta por ello procedente extender la aplicación de la referida norma a cualquier operación de reestructuración de entidades financieras, como parece sostenerse en la instancia, sino que la moderación arancelaria se establece de manera precisa respecto de las operaciones llevadas a cabo al amparo de dicha Ley 8/2012, y como excepción a la aplicación del régimen general.

En tal sentido, la STS 873/2020, de 24 de junio (RC 1436/19), ya citada, se refiere al ámbito temporal de las operaciones de saneamiento y reestructuración incluidas en la Ley 8/2012, señalando al efecto:

*"En las referidas operaciones vinculadas a los créditos hipotecarios titular de la entidades financieras, deben quedar vinculadas a las referidas operaciones de saneamiento y reestructuración de "la entidades de crédito y grupos consolidables de entidades de crédito" (artículo 1 de la mencionada Ley), pero en relación con las operaciones y con el alcance que se confiere a dicha entidades en el artículo 1 del Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de Saneamiento del Sector Financiero que, en lo que ahora interesa, toma como punto de referencia los balances de las entidades a fecha 31 de diciembre de 2011 (párrafo primero) y con periodo de reestructuración hasta el 31 de diciembre de 2012 (párrafo 4º)".*

En el mismo sentido, la también citada STS 417/2020, de 14 de mayo (RC 2297/2019) entiende que, por razones temporales, no cabe incluir entre las operaciones a que se refiere la disposición adicional segunda aquellas fusiones o absorciones llevadas a cabo fuera del ámbito a que se refiere la propia Ley 8/2012, tanto anteriores como posteriores, señalando en aquel caso que: *"la primera transmisión se produce con ocasión de la fusión de Banco Zaragozano con Barclays, que se realizó en el año 2003, y la fusión de esta última entidad con Caixabank,*





*S.A. no se hace sino hasta 2015, y sin que conste que ninguna de esas operaciones se sometiera expresamente a ese proceso de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, ni era posible someterse a dicho procedimiento por su aspecto temporal. Baste con recordar lo que se dispone en el artículo 1º de la Ley de 2012, para llegar a la conclusión de que no es admisible asumir esa integración en ese procedimiento de saneamiento una operación en el año 2015, al margen de la naturaleza de las entidades fusionadas que no notoriamente las condiciones para esa finalidad de saneamiento, y, desde luego, no cabe apreciarlo en una fusión que se hizo en el año 2003, en plena burbuja inmobiliaria cuyas consecuencias trató de paliar la normativa que se pretende aplicar."*

**QUINTO.** Por lo expuesto y atendiendo a la cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión de este recurso, ha de concluirse que las transmisiones de activos que han de devengar los honorarios arancelarios registrales liquidados a que se refieren las resoluciones aquí revisadas, no pueden entenderse integradas en un proceso de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, a las que se refiere la Disposición Adicional Segunda de la Ley de 2012, por lo que la liquidación de los derechos arancelarios debe realizarse conforme a la regla general establecida en el Reglamento Hipotecario.

De acuerdo con la interpretación de las normas que acabamos de establecer, procede estimar el recurso de casación y casar la sentencia recurrida, sin que frente a ello puedan prosperar los motivos de oposición invocados por las partes recurridas, que no resultan conformes con la interpretación de las normas que hemos establecido y sin que pueda acogerse la alegación del Abogado del Estado según la cual, determinar si la fusión minutada es una operación de saneamiento y/o reestructuración de entidades financieras o, por el contrario, se realizó por razones de mera conveniencia empresarial, constituye una evidente cuestión probatoria de carácter económico financiera a decidir en los procesos de instancia, y no en un recurso de casación, pues, como ya hemos señalado en las citadas SSTs 417/2020, de 14 de mayo (RC 2297/19) y 544/2020, de 25 de mayo (RC 2400/18), en relación con similar alegación planteada en tales recursos, no estamos en un supuesto de valoración probatoria, sino en una cuestión de infracción sustantiva del ordenamiento jurídico, pues en la instancia no se efectúa una apreciación de hechos, que en ningún momento se cuestionan, sino una valoración jurídica de los mismos, entendiendo que toda fusión o absorción de entidades bancarias y subsiguiente transmisión de activos, entre ellos los créditos hipotecarios de los que eran titulares, deben enmarcarse en un proceso de saneamiento y reestructuración bancaria, valoración que es precisamente el objeto de impugnación en este recurso y a la que se da respuesta desestimatoria en los términos antes expuestos.

En consecuencia, procede estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el aquí recurrente contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha, 24 de febrero de 2017, por la que se estima el recurso de honorarios formulado por la entidad CAIXABANK, S. A. contra la anterior resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, de fecha 20 de septiembre de 2016, por la que se desestima el recurso de honorarios interpuesto, por la citada entidad, contra la minuta girada por el Registro de la Propiedad de Cáceres nº 2, del que era titular la ahora recurrente, al resultar conforme al ordenamiento jurídico el criterio de la Registradora recurrente en la aplicación del correspondiente arancel.

**SEXTO.-** No ha lugar a la imposición de las costas del presente recurso de casación de conformidad con lo establecido en el artículo 139.3 de la LRJCA, al no apreciarse temeridad o mala fe, y sin que, por otra parte, existan méritos para imponer las de la instancia a cualquiera de las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 68.2, 93.4 y 139.1 de la misma Ley, por haber existido dudas razonables de derecho, de manera que, como determina el artículo 93.4 de la citada Ley, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

**VISTOS** los preceptos y jurisprudencia citados, así como los de pertinente aplicación.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

**1º.-** Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación 5757/2017 interpuesto por doña Loreto contra la sentencia 333/2017, de 27 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictada en el recurso contencioso-administrativo 146/2017, relativa a la impugnación de minuta de honorarios del Registro de la Propiedad .

**2º.-** Que debemos anular, y anulamos y casamos, la citada sentencia .

**3º.-** Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo 146/2017 interpuesto por doña Loreto contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de fecha de fecha 20 de septiembre de 2016, por la que se desestima el recurso de honorarios interpuesto contra la minuta girada por



el Registro de la Propiedad de Cáceres nº 2, de la que era titular la ahora recurrente; resolución que anulamos por ser contraria al Ordenamiento jurídico.

4º.- Que declaramos la citada minuta de honorarios ajustada al Ordenamiento jurídico en la aplicación del correspondiente arancel .

5º.- Que no hacemos expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación .

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Segundo Ménéndez Pérez

D. Rafael Fernández Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D<sup>a</sup>. Ángeles Huet de Sande

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente don Rafael Fernández Valverde, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CEJDOJ