



Roj: **STS 2043/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2043**

Id Cendoj: **28079130052018100252**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **04/06/2018**

Nº de Recurso: **1721/2017**

Nº de Resolución: **911/2018**

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

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 1768/2017,**  
**ATS 6084/2017,**  
**STS 2043/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 911/2018**

Fecha de sentencia: 04/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1721/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.7

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

Transcrito por: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 1721/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 911/2018**

Excmos. Sres.

D. Rafael Fernandez Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina  
D. Juan Carlos Trillo Alonso  
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy  
D. Jose Juan Suay Rincon  
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 4 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1721/2017, interpuesto por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, representado por el procurador D. Javier Zabala Falcó y defendido por la letrada D.ª María Niño Camazón, contra la sentencia de 17 de febrero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso ordinario 593/2015, en el que se impugna la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 21 de octubre de 2014, por la que se desestima el recurso de apelación de honorarios interpuesto contra la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España de 1 de abril de 2014, que desestima el recurso sobre honorarios contra la factura n.º 390, girada por el Registro de la Propiedad de Liria por importe de 1.055,89 euros. Han sido partes recurridas el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado y la entidad Inmobiliaria Guadalmedina S.A., representada por la procuradora D.ª Inés Tascón Herrero y defendida por la letrada D.ª Nuria Rico Palacios.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La sentencia de 17 de febrero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso ordinario 593/2015, contiene el siguiente fallo:

«Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador de los Tribunales D.ª Inés Tascón Herrero, en nombre y representación de la Entidad "INMOBILIARIA GUADALMEDINA , SA.", contra las resoluciones descritas en el Fundamento de Derecho Primero de la presente resolución, 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 de Liria 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 habrán de estar y pasar los demandados. No se hace pronunciamiento alguno respecto de las costas procesales, por entender la Sala que en la cuestión suscitada concurrían dudas de derecho suficientes para justificar la falta de condena en costas.»

**SEGUNDO.-** Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción , en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 10 de marzo de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y de expediente administrativo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala, se dictó auto de 12 de junio de 2017 admitiendo el recurso de casación preparado y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en: «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».

**CUARTO.-** Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó el correspondiente escrito, con exposición razonada de las infracciones que denuncia y precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico de estimación del recurso en los términos interesados.

**QUINTO.-** Dado traslado para oposición a las partes recurridas, el Abogado del Estado se abstuvo de ello, mientras que la representación procesal de la entidad Inmobiliaria Guadalmedina, S.A. presentó escrito,



argumentando en contra del planteamiento del recurso y solicitando su desestimación y la confirmación de la sentencia de instancia.

**SEXTO.**- Por providencia de 13 de marzo de 2018, no habiéndose acordado la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 29 de mayo de 2018 fecha en la tuvo lugar.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- La sentencia de instancia resuelve el recurso formulado contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 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 1 de Abril de 2014, desestimatoria del recurso de honorarios interpuesto contra la factura número 390 de la Serie A, girada por el Registro de la Propiedad de Liria por importe de 1.055,89 Euros.

En la sentencia se describen los argumentos de la demanda en los siguientes términos: «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 .

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 Sala de instancia se refiere a lo ya resuelto en sentencia de 13 de mayo de 2016 (rec. 347/2015 ) y parte de que la facturación en cuestión 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, por lo que comienza razonando sobre el alcance de la referida Instrucción, concluyendo que carece de valor normativo vinculante, puesto que no puede considerarse como disposición de carácter general, sino que posee un valor interno a los efectos de unificar interpretaciones y facilitar la aplicación de las normas que rigen la materia; seguidamente y entrando en la interpretación de la Disposición Adicional Segunda, tanto del Real Decreto Ley 18/2012 como de la Ley 8/2012, entiende que, atendiendo al título de ambas normas jurídicas y sus respectivos preámbulos, las controvertidas disposiciones adicionales tienen un marco muy específico de aplicación y viene referido o limitado 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; añade que tal criterio se desprende de la contestación a una pregunta parlamentaria, planteada en sesión de control al Gobierno el 11 de junio de 2012, cuya respuesta transcribe en su totalidad, y de la que concluye 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»; finalmente señala la Sala de instancia que no comparte las consideraciones de la Instrucción de 31 de mayo de 2012 en el sentido de que la Disposición Adicional Segunda en cuestión es aplicable 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, argumentando que no ha existido nunca una derogación expresa del art. 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, ni las referidas disposiciones adicionales segundas han supuesto una derogación tácita del mismo, *toda vez que 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.*

Como consecuencia estima el recurso en los términos que se han reproducido antes.

**SEGUNDO.-** No conforme con ella, la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España prepara recurso de casación, identificando como normas infringidas: la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de activos inmobiliarios del sector financiero, que coincide con la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 18/2012, (derogada por aquella) en relación con el art. 3.1 del Código Civil; la infracción de la disposición derogatoria de la Ley 8/2012 y el art. 2.2 del Código Civil, por aplicación del art. 2.1.g) del Anexo I del Arancel aprobado por Real Decreto 1427/1989; y el art. 21 de la Ley 30/92. Razona sobre el alcance de cada una de las infracciones denunciadas e invoca la concurrencia de los supuestos de casación previstos en el art. 88.2.c), por afectar a un gran número de situaciones, y 88.3.a), por aplicación de normas sobre las que no exista jurisprudencia, de la Ley reguladora de esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por auto de la Sección Primera de esta Sala de 12 de junio de 2017, se admitió a trámite el recurso, declarando que la cuestión que precisa ser esclarecida consiste en: «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», identificando tales normas como las que en principio han de ser objeto de interpretación.

En el escrito de interposición del recurso se razona, en síntesis, sobre la infracción de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012 y Real Decreto Ley 18/2012, entendiendo que la Sala de instancia realiza una interpretación errónea de la misma, al atenderse al preámbulo de tales normas y la respuesta a una pregunta parlamentaria de nulo valor normativo, en lugar de atender al tenor literal y lógico de la misma y a la Instrucción dictada por la DGRN de 31 de mayo de 2012, defendiendo que el párrafo segundo de la disposición adicional segunda se refiere a las operaciones de tráfico jurídico ordinario en relación con préstamos y créditos concretos, que se formalizan material y documentalmente caso por caso, a través de singulares contratos de novaciones, subrogaciones o cancelaciones de hipoteca ordinarias, y esa es la razón por la que se utiliza la expresión "incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios", tratándose de un supuesto claramente diferenciado de los previstos en el párrafo primero, que son "traspasos de activos financieros o inmobiliarios", operación típica en las de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, a través de grandes operaciones de reestructuraciones societarias, con operaciones masivas que afectan en globo a patrimonios enteros, lo que justifica por su volumen el interés del legislador por reducir su coste arancelario, por el contrario las operaciones a que se refiere el párrafo segundo, constituyen operaciones de tráfico ordinario que se amparan no en la normativa especial sobre saneamiento y venta de activos del sector financiero sino en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios (en cuanto a novaciones y subrogaciones) y en la propia Ley Hipotecaria (en cuanto a las cancelaciones). Entiende que la única razón por la que se mencionan en el párrafo segundo los traspasos de activos consecuencia de operaciones de saneamiento, es porque se quiere dejar claro que incluso en el caso de que dicho traspaso se haya de hacer constar en el Registro como paso previo a la inscripción de la operación



de tráfico ordinario, la inscripción relativa al traspaso del activo quedará sometida a la regla del párrafo primero, como explica la Instrucción de 31 de mayo de 2012. Alega la parte que la sentencia de instancia no se atiene a la Constitución ni a la jurisprudencia constitucional en cuanto a los efectos que otorga a la contestación escrita a una pregunta parlamentaria ni se interpreta correctamente el contenido de esta, señalando que tienen alcance puramente informativo, no son fuente de Derecho y agotan sus efectos en el campo estrictamente parlamentario. Añade que la disposición adicional segunda no cabe interpretarla 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, y que no cabe emplear el preámbulo para resolver dudas de interpretación en relación con contenidos de la Ley a los que no se refiere el propio preámbulo. Razona sobre la infracción de la disposición derogatoria de la Ley 8/2012 y el art. 2.2 del Código Civil, por aplicación del art. 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, en la medida que se opone a lo previsto en dicha Ley, terminando con la alegación de infracción del art. 21 de la Ley 30/92, en cuanto entiende que la Instrucción de la DGRN de 31 de mayo de 2012 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.

En razón de todo ello concreta sus pretensiones en la anulación de la sentencia impugnada y se establezca la interpretación de que «el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, que derogó el anterior Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, resulta de aplicación a todas las operaciones registrales de cancelación, subrogación y novación modificativa de hipoteca con independencia de si se hace constar o no el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras. Es decir, que el apartado segundo de la disposición adicional segunda citada se aplica a todas las operaciones registrales de novación, subrogación o cancelación de hipoteca».

Se opone al recurso la representación procesal de la entidad Inmobiliaria Guadalmedina, S.A. manteniendo, en contra de lo sostenido por la parte recurrente, el valor como elemento de interpretación del preámbulo de las normas y la actividad parlamentaria relativa a la misma, compartiendo la interpretación realizada en la sentencia de instancia sobre el alcance de la disposición adicional segunda en cuestión, así como la vigencia del art. 2.1.g) del Arancel registral, concluyendo que la aplicación de dicha disposición adicional segunda ha de quedar circunscrita a un ámbito limitado, concreto y detallado en la norma en la que se inserta, no siendo extensible a otros supuestos que se encuentren al margen de cualquier operación de saneamiento o reestructuración de entidades de crédito.

**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 establecido 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».

**SEXTO.-** La interpretación de las normas que se acaba de establecer conduce a la desestimación de las pretensiones que la parte deduce y precisa en el escrito de interposición del recurso, en cuanto, al no acogerse la interpretación sostenida por la misma y considerarse conforme a derecho la efectuada por la Sala de instancia, han de confirmarse los pronunciamientos realizados en la sentencia recurrida, que se ajustan y responden a una recta aplicación del ordenamiento jurídico.

**SÉPTIMO.-** No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso de casación n.º 1721/2017, interpuesto por la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, contra la sentencia de 17 de febrero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso ordinario 593/2015, que queda firme; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

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

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso

Wenceslao Francisco Olea Godoy Jose Juan Suay Rincon Cesar Tolosa Tribiño





**PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ