



Roj: STS 6557/2012 - ECLI:ES:TS:2012:6557

Id Cendoj: 28079130062012100792

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 6

Fecha: 09/10/2012

Nº de Recurso: 30/2012

Nº de Resolución:

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de Octubre de dos mil doce.

Visto por la Sección Sexta, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Magistrados expresados al margen el Recurso contencioso administrativo nº 30/12 promovido por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Laura Lozano Montalvo, actuando en nombre y representación de D. Doroteo y D. Florentino contra el **Real Decreto** 1612/11, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/89 y 1427/89, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los aranceles de los notarios y los registradores, así como el **Decreto** 757/73, de 29 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los registradores mercantiles.

Comparece como parte recurrida el Abogado del Estado en representación de la Administración del Estado

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En escrito de fecha de entrada en el Registro de este Tribunal de 16 de enero de 2012, la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Laura Lozano Montalvo, actuando en nombre y representación de D. Doroteo y D. Florentino interpuso recurso contencioso administrativo contra el **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/89 y 1427/89, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los aranceles de los notarios y los registradores, así como el **Decreto** 757/73, de 29 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los registradores mercantiles.

**SEGUNDO .-** Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo por esta Sala y reclamado el expediente administrativo, en escrito presentado el 12 de marzo de 2.012, se procedió a formalizar la demanda, en la que la parte actora, tras alegar los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que consideró oportunos, solicita a la Sala <<...dicte sentencia que declare la nulidad del **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/89, de 17 de noviembre, y 1427/89, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los aranceles de los notarios y los registradores, así como el **Decreto** 757/73, de 29 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los registradores mercantiles, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 277 de 17 de noviembre de 2011, referencia 17962, por infracción de los principios de jerarquía normativa, congruencia, incumplimiento de elementos sustanciales del procedimiento normativo y desviación de poder y SUBSIDIARIAMENTE, en caso de no ser apreciada la nulidad se declare: que la letra g) del apartado 1 del número 2 del anexo I del **Real Decreto** 1427/1989, por el que se aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad está referido y vinculado a las escrituras públicas de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos y préstamos hipotecarios integrados en la legislación reguladora del Mercado y que la aplicación de la rebaja del 5% adicional a otros descuentos, reducciones y bonificaciones, incluida en el último párrafo del mismo apartado y número, está referida al supuesto en que el obligado al pago de los honorarios de Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles sea una Administración pública.>>



**TERCERO.**- En escrito de 2 de abril de 2.012, el Abogado del Estado, presentó escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la parte recurrente, solicitando a la Sala "... *dictar sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a los recurrentes*".

**CUARTO.**- Por diligencia de ordenación de 9 de abril de 2013, no habiéndose estimado necesaria la celebración de vista pública y no habiendo solicitado el recibimiento a prueba, se concede a la parte recurrente el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones, evacuando dicho trámite en escrito de fecha 26 de abril de 2012, en el que solicita <<...dicte sentencia por la que declare la nulidad del **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/1989, de 17 de noviembre, y 1427/1989, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los aranceles de los notarios y los registradores, así como el **Decreto** 757/1973, de 29 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los registradores mercantiles, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 277 de 17 de noviembre de 2011, referencia 17962, por infracción de los principios de jerarquía normativa, congruencia, incumplimiento de elementos sustanciales del procedimiento normativo explicativos de la demanda y en el presente escrito y desviación de poder y SUBSIDIARIAMENTE, en caso de no ser apreciada la nulidad se declare:

- que la letra g) del apartado 1 del número 2 del anexo I del **Real Decreto** 1427/1989, por el que se aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad está referido y vinculado a las escrituras públicas de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos y préstamos hipotecarios integrados en la legislación reguladora del Mercado y

- que la aplicación de la rebaja del 5% adicional a otros descuentos, reducciones y bonificaciones, incluida en el último párrafo del mismo apartado y número, está referida al supuesto en que el obligado al pago de los honorarios de Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles sea una Administración pública.>>

Concedido al Sr. Abogado del Estado, el plazo simultáneo de diez días para que presente su escrito de conclusiones, lo que realizó en escrito presentado el 7 de mayo de 2012, en el que suplica se tenga por reproducida la súplica de su escrito de contestación a la demanda.

**QUINTO** .- Concluidas las actuaciones, se procedió a señalar para su votación y fallo la audiencia del día 2 de octubre de 2.012, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy** , Magistrado de Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** .- Se interpone recurso contencioso-administrativo por Don Doroteo y Don Florentino , a la sazón Registradores de la Propiedad y Mercantil, contra el **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/1989, de 17 de noviembre, y 1427/1989, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los aranceles de los Notarios y los Registradores, así como el **Decreto** 757/1973, de 29 de marzo, por el que se aprueba el arancel de los Registradores Mercantiles; disposición general que se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 277, del día 17 de noviembre de 2011. Se suplica en la demanda, con carácter principal, que se declare la nulidad del mencionado **Real Decreto** ó, de forma subsidiaria, que se declare la nulidad de la letra g), del número 2, del Anexo I del **Real Decreto** 1427/1989 referido y vinculado a las escrituras públicas de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos y préstamos hipotecarios integrados en la legislación reguladora del Mercado Hipotecario; y que la aplicación de la rebaja del 5 por 100 adicional a otros descuentos, reducciones y bonificaciones, incluida en el último párrafo del mismo apartado y número, está referida al supuesto en que el obligado al pago de los honorarios de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles sea una Administración Pública.

Se opone al recurso y a las pretensiones accionadas en la demanda la Abogacía del Estado, que suplica la desestimación del recurso.

**SEGUNDO** .- Para el examen y decisión de la pretensión actora nos detendremos en primer lugar en el estudio de la norma impugnada, en su justificación y finalidad pretendida, así como en el contexto y antecedentes de los que surge. Dedicaremos este fundamento a esta tarea.

El **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, contiene tres artículos. El primero modifica el arancel de los Notarios, el segundo, que es el que nos interesa en este recurso, modifican determinados preceptos del **Real Decreto** 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad; y el tercero que modifica el arancel de los Registradores Mercantiles.

En el Preámbulo del **Real Decreto** se expresa que su finalidad es coordinar en los **reales decretos** que específicamente regulan los aranceles aplicables por Notarios y Registradores las diversas modificaciones



operadas por ley o normas con rango de ley en los últimos años y cuya aplicación ha dado lugar a diversas dudas interpretativas.

Estas dudas se habrían producido en la aplicación del sistema arancelario en determinadas operaciones que tienen incidencia en el mercado hipotecario y en la financiación de empresas y particulares, así como en la aplicación de la rebaja del 5 por 100 en los aranceles notariales y registrales prevista en la disposición adicional octava del **Real Decreto**-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En cuanto a las operaciones que pueden tener incidencia en el mercado hipotecario, la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de los préstamos hipotecarios, incorpora una previsión en su artículo 8 sobre los aranceles notariales y registrales en caso de subrogación, novación modificativa o cancelación de créditos o préstamos hipotecarios, precepto que fue modificado por la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, limitando los aranceles notariales y registrales aplicables a dichas operaciones.

El **Real Decreto**-ley 8/2010, de 20 de mayo, adoptó medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, medidas que consistieron fundamentalmente en reducir los salarios de los funcionarios públicos. Por extensión se aplican también a los notarios y los registradores de la propiedad y mercantiles.

Veamos que dicen estas normas.

El artículo 8 de la Ley 2/1994, de 30 de marzo, según redacción proporcionada por la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, dice lo siguiente: "*Honorarios notariales y registrales en la subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios. Para el cálculo de los honorarios notariales de las escrituras de subrogación, novación modificativa y cancelación, de los créditos o préstamos hipotecarios, se aplicarán los aranceles correspondientes a los «Documentos sin cuantía» previstos en el número 1 del **Real Decreto** 1426/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los Notarios...*".

Pretende esta Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario, limitar los aranceles notariales y registrales aplicables a las operaciones hipotecarias. Según la nueva redacción de dicha norma, además de a las operaciones de subrogación y novación modificativa, los honorarios notariales de las escrituras de cancelación de créditos o préstamos hipotecarios se calculan aplicando los aranceles correspondientes a los documentos sin cuantía previstos en el **Real Decreto** 1426/1989, de 17 de noviembre.

Por su parte, la Disposición Adicional Octava del **Real Decreto**-Ley 8/2010, de 20 de mayo, dispuso lo siguiente: "*Aranceles notariales y registrales.*

*Uno. Se rebajarán los aranceles notariales y registrales en operaciones de cuantía, del siguiente modo:*

*1. Se aplicará una rebaja del 5% al importe de los derechos notariales resultantes de la aplicación de lo previsto en el Número 2.1 del arancel de los notarios, aprobado por **Real Decreto** 1426/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los notarios. Esta rebaja es adicional respecto de la aplicación de los demás descuentos o rebajas previstos en la normativa vigente.*

*2. ...*

*3. ...".*

En relación con esta rebaja, el Preámbulo del **Real Decreto** 1612/2011 señala que la reforma pretende que se aplique con carácter adicional a los demás descuentos, reducciones, bonificaciones o rebajas que se prevean en relación con los aranceles notariales y registrales que se calculen sobre la base que se indica en esta norma.

**TERCERO**.- Con tales presupuestos debemos proceder al examen de los motivos que se aducen en la demanda en contra de la legalidad de la disposición general, el primero de ellos referido a que, a juicio de la defensa de los recurrentes, se vulnera la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en cuya Disposición Adicional Tercera se regulan a nivel legal los aranceles de los funcionarios públicos, naturaleza que no se niega a los Registradores de la Propiedad, de donde se concluye la nulidad del **Real Decreto**. Se razona al respecto que la mencionada norma impone una serie de requisitos que se dicen omitidos en el caso de autos, de donde se concluye que existiría una violación del principio de jerarquía normativa que se impone ya en el artículo 9.3º de la Constitución, el artículo 23.2º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y, en fin, en el artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que sanciona dicha vulneración con la nulidad de pleno derecho. Se reprocha en concreto al **Real Decreto** impugnado que su aprobación se ha efectuado sin la preceptiva Memoria Económico-Financiera, de donde se concluye en la violación de la Disposición Adicional mencionada y, en consecuencia, existe vicio de nulidad de pleno derecho.



A la fundamentación del motivo aducido en la demanda se opone por la defensa de la Administración General del Estado que el **Real Decreto** no comporta, en sí mismo, la aprobación de los aranceles de Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles, sino una modificación de tales honorarios que, se argumenta, atañe a supuestos muy puntuales que no comporta la introducción de conceptos ni materias nuevas, sino matizar las ya existentes, de donde se concluye que la exigencia de la Memoria no puede tener el efecto pretendido. Además de ello, se hace constar que obra en el expediente -folios 28 a 30- una "explicación de los efectos esperados y buscados" con la reforma que debe considerarse suficiente a los efectos de la exigencia formal impuesta en el precepto de la Ley de 1998. Y en este sentido se cita la doctrina sentada en la sentencia de esta Sala de 31 de marzo de 2005 y las de 16 de mayo de 2003 y 20 de abril de 2006, que avala lo antes razonado. Cita Jurisprudencial que se opone de contrario con las sentencias de esta Sala de 22 de febrero de 2012, recurso 1267/2009 y de 7 de marzo de 2012, recurso 4941/2009.

Suscitado el debate en la forma expuesta y a los efectos de aclarar la confusión que se aprecia en la fundamentación de este primer motivo del recurso, es necesario dejar constancia de que si bien los aranceles de los Registradores de la Propiedad -a ellos en concreto se refiere el recurso, por más que el **Real Decreto** impugnado afecte a Notarios y Registradores Mercantiles- se había venido regulando en nuestro Derecho por la Ley Hipotecaria y, de manera más detallada, en el Reglamento Hipotecario, la propia naturaleza, no exenta de confusión, de los aranceles, llevó al Legislador a establecer una regulación primaria en la antes mencionada Ley, dedicando a ellos la Disposición Adicional Tercera. Bien es verdad, y de ahí la sistemática de la regulación, que no equiparó el Legislador los aranceles a las tasas o precios públicos, tan siquiera los definió como prestaciones patrimoniales de carácter público a que se refiere el artículo 31.3º de la Constitución. En este sentido esta Sala ha tenido ocasión de declarar reiteradamente -sentencia de 2 de noviembre de 2006, dictada en el recurso contencioso-administrativo 91/2005, con cita de otras anteriores- que los aranceles constituyen un "tertium genus" diferente de la tasa o el precio público, sin llegar a tener la consideración de aquellas prestaciones y la subsiguiente exigencia del rango normativo para su regulación. Ahora bien, lo que interesa concluir de lo expuesto es que la regulación de los aranceles ha de someterse a las exigencias de la mencionada Disposición Adicional, no sólo en lo que respecta a su aspecto formal, sino también en su aspecto material, interesando destacar el mandato que se da por el Legislador a la aprobación por vía de reglamento, pero con los límites que impone la propia norma legal; no hay otros límites ni otras exigencias.

Es cierto que la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Tasas y Precios Públicos de 1989 establece en su párrafo quinto, que es el que ahora interesa, que "los aranceles se aprobarán por el Gobierno mediante **Real Decreto** propuesto conjuntamente por el Ministro de Economía y Hacienda y, en su caso, por el Ministro del que dependan los funcionarios retribuidos mediante el mismo al proyecto de **Real Decreto** se acompañará una memoria económico-financiera y será informado por el Consejo de Estado". En este sentido es evidente que el Legislador ha establecido un requisito formal en el "establecimiento, modificación y exacción" de los aranceles, como es el de la elaboración de una memoria económico-financiera. No puede perderse de vista, cuando de la exigencia formal mencionada se trata, una importante diferencia en esta materia respecto del régimen general establecido en la propia Ley de 1989, porque cuando el Legislador de 1989 la impone para las tasas en el artículo 20, expresamente declara que "la falta de este requisito" elaboración de la Memoria Económico-Financiera "determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas"; efecto de la ausencia del trámite que se omite en la mencionada Disposición Adicional Tercera, sin olvidar la falta de asimilación del arancel con la figura tributaria de las tasas o a los precios públicos. Con todo, no puede desconocerse la relevancia de la Memoria Económico-Financiera para la regulación de una materia de indudable trascendencia para el funcionamiento de los servicios en que se impone este sistema de financiación, así como para un mejor ejercicio de las potestades administrativas de regulación del arancel en la que está ínsita una importante discrecionalidad administrativa vinculada al presupuesto de hecho en su devengo, que hace imprescindible la justificación de sus cuantías; sin perjuicio de la siempre deseable posibilidad de un mejor control jurisdiccional. Consecuencia de ello es que, ciertamente y como se deja constancia en la demanda y se reitera en las conclusiones de los recurrentes, la Jurisprudencia de esta Sala ha venido declarando de forma taxativa que la omisión de la exigencia de la Memoria Económico-Financiera vicia de nulidad el propio arancel, en nuestro caso -por todas, sentencia de 16 de mayo de 2011, recurso de casación 1395/2008 y la más reciente de 14 de mayo de 2012, recurso de casación 2188/2008.

Ahora bien, debe también ponerse en relación los efectos de esa exigencia formal con la prudencia que se impone por el propio Legislador, y acogida por la Jurisprudencia, con base en la especialidad de la nulidad de pleno derecho, de la aplicación con mesura de las declaraciones de nulidad por defectos formales, dada la trascendencia que ello comporta en el ejercicio de las potestades públicas, en este caso, el de la potestad reglamentaria que tiene atribuida el Gobierno para el establecimiento, modificación y exacción de los aranceles. Y en este sentido se ha considerado que cuando la disposición general no comporta propiamente la implantación de un tributo, o de un arancel en nuestro caso, sino una modificación de escasa relevancia



en cuanto a los efectos de la modificación, se ha declarado que no procede la exigencia de la memoria y menos aun que su ausencia comporte el efecto más radical de la nulidad de pleno derecho, como es el caso a que se refiere la sentencia de esta Sala antes citada de 14 de mayo de 2012, referida a la modificación de una Ordenanza reguladora de una tasa adaptándola al IPC. Es más, como ya antes se dijo, si bien en el artículo 20 con relación a las tasas, que fue expresamente modificado respecto de su redacción original, se impone de manera taxativa que su exigencia se exige para los casos de establecimiento o modificación, la Disposición Adicional Tercera la establece solamente para la aprobación de los aranceles, sin mayor referencia. Y ello es relevante al caso enjuiciado porque la sentencia de 14 de junio de 1999, dictada en el recurso 153/1996, consideró que en la modificación de los aranceles de los mismos funcionarios a que afecta el presente, se relativizaba dicha exigencia formal, haciendo una interpretación de la Disposición Adicional conforme a su espíritu y finalidad, conforme a la cual *"se obtiene la conclusión de que las exigencias omitidas - Memoria Económico-Financiera- se piden en ella -Disposición Transitoria Tercera-, propiamente, para la norma de carácter general que sea aprobatoria de los Aranceles, no siendo éste, desde luego, y por lo dicho, el significado que cabe dar a aquella disposición adicional primera" . . . .*

Pero si bien lo anterior sería suficiente para rechazar el motivo examinado, no puede silenciarse que en el presente supuestos concurren circunstancias peculiares que hacen más aconsejable el rechazo de la pretendida nulidad por esta pretendida deficiencia formal. En efecto, ya de entrada, es necesario partir de que no existe ninguna norma específica que establezca el contenido o la forma exacta y concreta que deba contener la Memoria Económico-Financiera (de ello se hace eco la sentencia de 16 de mayo de 2011 antes mencionada); lo que exige que en cada supuesto se deba indagar si en la tramitación de la aprobación del arancel o sus modificaciones existen méritos suficientes para mantener la finalidad que se pretende con dicha aprobación o modificación; en un examen del contenido del trámite exigido más que de la forma.

Con las premisas expuestas y atendiendo al concreto supuesto que se somete a la consideración de este Tribunal, no cabe aceptar el reproche formal que se denuncia por los recurrentes y, menos aún, el pretendido efecto extremo de la declaración de nulidad de pleno derecho. En efecto, a la vista del contenido de la reforma que en los aranceles de los Registradores de la Propiedad, que es lo ahora relevante, se lleva a cabo por el **Real Decreto** que se recurre, debemos concluir el escaso alcance que tiene dicha reforma, a la vista del contenido de los nuevos preceptos, y la justificación de la misma, como se declara en la Exposición de Motivos, en la que se deja constancia de que no tiene otro alcance que la de adaptar dicho arancel a las exigencias que venían impuestas por normas de rango legal, como ya se dijo en el anterior fundamento. Habremos de volver sobre esas exigencias legales, pero en lo que ahora interesa, debe destacarse esa finalidad porque ello comporta o debilita la incidencia que podría tener la omisión formal que ahora nos ocupa al examinar el fundamento de la demanda, conforme a la incidencia que podría tener la omisión de la Memoria Económico-Financiera. Y es que, en definitiva, en la medida en que la reforma introducida en el arancel obedece a mandatos legales, la exigencia de la memoria deja de tener la relevancia que podría trascender en el supuesto de una regulación "ex novo" del arancel. Es más, en el mismo informe de análisis de impacto normativo -sobre el que tendremos que volver a la vista de los fundamentos del recurso- que obra a los folios 23 y siguientes del expediente, se hace referencia a lo que realmente comporta la reforma del arancel, en concreto, que se pretende una adaptación del mismo a disposiciones de rango legal y a realizar una interpretación de tales preceptos corrigiendo defectos interpretativos que habían surgido en la aplicación de los aranceles antes de la reforma; e incluso se incluye un examen de la incidencia de la reforma en el documento que obra al folio 30, comprando la aplicación del arancel en la redacción anterior a la reforma y tras ella; sin que pueda desconocerse, a los efectos que ahora nos ocupa, el informe emitido por el Ministerio de Economía y Hacienda que incluso pone objeciones a los límites que se hacen en la reforma, pero en el sentido opuesto a lo pretendido por los recurrentes, en concreto, en cuanto al mínimo establecido en la nueva redacción al artículo 2 -folio 43 vuelto- y en relación con los derechos que devengan las actuaciones motivadas por una Administración Pública -folio 44-, que inciden en el ámbito formal que examinamos. Y todas esas referencias a las concretas actuaciones que obran en el expediente suponen, de una parte, que esa justificación vendría a suponer la exigencia que sería predicable a la Memoria Económico-Financiera que, recordemos, no ha de verse en su aspecto formal de un concreto documento conteniéndola, que ningún precepto impone, sino una explicación razonable y razonada de la finalidad de la norma reglamentaria; de otra parte, que esa incidencia meramente interpretativa de la reforma del arancel debilita la exigencia formal -otra cosa es que no se comportan esas razones, que trasciende del aspecto meramente formal en que se suscita ahora el debate- que excluye el efecto de nulidad radical que se pretende y obliga a rechazar el motivo examinado.

**CUARTO** .- Razones de lógica jurídica aconsejan proceder seguidamente al examen del cuarto de los motivos aducidos en la demanda en contra de la legalidad del **Real Decreto** impugnado, por estar referido también a defectos formales, en concreto, se hace en la demanda con prolija argumentación un reproche en la tramitación de la disposición general de incumplir la exigencia procedimental que se impone en el **Real Decreto** 1083/2009,



de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Se argumenta en la demanda que si bien consta en el expediente la Memoria a que se hace referencia, se argumenta que la misma no se atiene al contenido que se establece en el mencionado **Real Decreto** que la regula. En concreto, se critica que no se hiciera referencia en la memoria existente a los datos estadísticos que constan en el informe que en trámite de audiencia había emitido el Consejo General del Notariado. Se cita en apoyo de esa argumentación lo declarado en la sentencia de esta Sala de 6 de febrero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo 179/2011 .

Se opone por la Abogacía del Estado al vicio procedimental denunciado que no cabe reprochar a la Memoria de Impacto Normativo que consta en el expediente las omisiones que se exponen en la demanda, debiendo rechazar la pretendida causa de nulidad que al amparo de esa exigencia se pretende en la demanda.

Suscitado el debate en su ámbito formal, como se ha expuesto, es necesario que recordemos lo antes expuesto en relación con la exigencia de la Memoria Económico-Financiera. En efecto, debemos recordar que la exigencia de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo se incorpora en nuestro Derecho con el **Real Decreto** 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula tal trámite; si bien dicha exigencia se vincula con la imposición que ya la Ley del Gobierno de 1997 había establecido para los procedimientos de aprobación de la iniciativa legislativa y elaboración de reglamentos, en los artículos 22 y 24 de dicha Ley. La exigencia formal de la norma en el **Real Decreto** de 2009 comporta atender nuestro País la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, sobre Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. La finalidad de dicha recomendación es, en lo que ahora interesa, *"permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas. Este planteamiento integrado parte del principio de un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio"*. En nuestro Derecho, como ya se dijo, se regula la Memoria en el **Real Decreto** de 2009 que en su artículo 2 determina su alcance y contenido, que deberá comprender cinco apartados. Pues bien, esos son los apartados que se incluyen expresamente en la Memoria que obra en el expediente (folios 23 y siguientes), por lo que no puede negarse que, desde el estricto punto de vista formal, que se aprecie la omisión del trámite, con independencia de que se compartan o no los contenidos de dicha Memoria que no es ese ya un debate que deba canalizarse por el reproche formal a que ahora se hace referencia. Y no es cierto, como en la demanda se aduce, que se omitan en la Memoria de autos todos los apartados, con excepción de los de los párrafos a) y b) (oportunidad de la propuesta y contenido y análisis jurídico con listado de normas que quedarán derogadas), pero que formalmente se incluyen los otros tres respecto de los cuales, por cierto y como recuerda la Abogada del Estado, poco cabe concluir porque con relación al "análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias" (apartado c) pocas dudas se suscitan tratándose de una competencia estatal que no se cuestiona; respecto de la memoria económico-financiera (apartado d) ya se dijo antes su relevancia y, en fin, en cuanto al impacto por razón de género (apartado e), su irrelevancia lleva a incluir en la memoria la lacónica conclusión de *"no tiene impacto alguno por razón de género"* . En suma, no cabe reprochar la omisión que se denuncia en la demanda, como ya declaró esta misma Sala en la sentencia de 28 de junio de 2012, dictada en el recurso 208/2011 .

Bien es verdad que de la argumentación que se hace en la demanda, lo que en realidad se está cuestionando no es tanto la omisión de la Memoria sino las conclusiones que en la misma se hacen, de ahí la invocación, al razonar el motivo que examinamos, al principio de confianza legítima y seguridad jurídica. Y en este sentido no está de más indicar el escaso acierto que a favor de la argumentación de la demanda se hace con la cita de la sentencia de esta Sala de 6 de febrero de 2012, dictada en el recurso 179/2011 , de la que se hace una transcripción parcial e interesada, porque después del párrafo que se transcribe en la demanda en relación con la exigencia del principio de seguridad jurídica en nuestro derecho, se razona en la sentencia, y se omite la cita, *"...Conforme a lo expuesto, debemos señalar que, según dijimos en la sentencia de esta Sala jurisdiccional de 6 de febrero de 2012 , « ante un escenario de profunda crisis financiera, creciente déficit público y necesarios reajustes presupuestarios, situación bien conocida por todos los agentes económicos en los ejercicios 2009 y 2010, no resulta discutible la capacidad normativa - ajustada al rango debido de cada disposición- de que gozan los poderes públicos para reducir o suprimir, a partir de un momento dado (en este caso diciembre de 2010) y respecto del período bienal siguiente, las ayudas públicas, con cargo a los presupuestos, otorgables a los diversos sectores productivos o a las empresas y sujetos individuales que hasta entonces se beneficiaban de ellas. No puede oponerse a dicha capacidad normativa la supuesta confianza de los beneficiarios en que se mantendrían sin variaciones, fuera cual fuera el escenario económico, y en los mismos términos previstos en el año 2008, las subvenciones correspondientes.»"*. Y esa declaración es oportuna traerla a colación ante los argumentos que se contienen en la demanda en relación a la oportunidad de la reforma en el **Real Decreto**



que se revisa; como también lo es lo declarado en otro pasaje de la sentencia citada, en la que se declara que *"no nos corresponde pronunciarnos - los Tribunales- sobre la oportunidad de las modificaciones aprobadas ni sobre su mayor o menor impacto económico, favorable o desfavorable para un sector u otro, ni sobre el acierto desde la perspectiva de la política económica en su conjunto, sino exclusivamente enjuiciar si el **Real Decreto** impugnado vulnera o no disposiciones de rango superior"*.

Y es que, en definitiva, si lo relevante de esta Memoria es, como antes se dijo, la de ofrecer a los "responsables políticos" las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las "nuevas propuestas legislativas"; no olvidemos que en el expediente, que consta de 88 páginas, aparecen, además del dictamen del Consejo de Estado, ocho informes de los que dos son de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, uno de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, otro de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, dos del Consejo General de Notariado y otros dos del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Junto a estos informes, constan unas alegaciones de la Organización de Consumidores y Usuarios. Y no parece que con esas actuaciones pueda reprocharse la ausencia de la información que con la Memoria se pretende poner a disposición de los responsables políticos.

Lo expuesto obliga a rechazar el motivo examinado.

**QUINTO** .- Entrando en el examen de los motivos de índole material que se aducen en apoyo de la pretensión revocatoria, el segundo de los que se aducen en la demanda está también referido a la infracción de la exigencia que se impone en la antes mencionada Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en cuyo párrafo segundo se exige que *"en general, los aranceles se determinarán a un nivel que permita la cobertura de los gastos de funcionamiento y conservación de las oficinas en que se realicen las actividades o servicios de los funcionarios, incluida su retribución profesional"*. Así mismo, el párrafo séptimo de la mencionada Disposición Adicional establece que *"el importe de los aranceles queda afectado a la cobertura directa de los gastos de funcionamiento y conservación de las oficinas en que se realicen las actividades o servicios de los funcionarios, así como a su retribución profesional"*. El motivo se vincula a la ya examinada cuestión sobre la Memoria Económico-Financiera porque se considera por la asistencia jurídica de los recurrentes que con la omisión de la memoria se contamina la ilegalidad del **Real Decreto**, porque es imposible controlar el cumplimiento de las exigencias que se imponen en los preceptos citados. En la misma argumentación se hace una específica referencia a la modificación que se introduce en el apartado g) del número 2 del Anexo 1 del **Real Decreto**, respecto del cual se concluye que *"ha generado un resultado arbitrario, absurdo y una disfuncionalidad sustantiva en el equilibrio de la norma arancelaria, con efecto para los interesados en el procedimiento registral, a los que se altera su contribución a la tasa de cobertura incoherente e injustificadamente"*, que se dice ocasionada porque las cancelaciones de créditos hipotecarios a que se refiere la norma reformada va a generar honorarios diferentes en función del título o causa cancelatoria, sin vinculación alguna a un interés público concreto. Se dice que con ello se vulnera una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en ordena a la aplicación del derecho fundamental a la igualdad regulado en el artículo 14 de la Constitución, con cita de la sentencia 84/2008, de 21 de julio, de la que se concluye deriva una doctrina constitucional por la que se declara que con dicho principio se impone una limitación al Legislador.

Se opone de contrario que esas exigencias legales se imponen para la aprobación de los aranceles, no para una modificación puntual, como es el caso de autos. De otra parte, que no se ha acreditado por los recurrentes que se produzca el presupuesto de hecho de los párrafos cuya violación se reprocha, porque no consta que se impida la cobertura de gastos. De otra parte, se razona en contra de lo aducido en la demanda, que la vinculación entre coste de la organización del servicio y arancel sería si se equipara éste a las tasas, asimilación que se rechaza por la Jurisprudencia ( STS 10 de junio de 2003 ), por lo que no puede partirse de una afectación concreta de cada operación al importe del arancel. Y en relación con la invocación del principio de igualdad, no están legitimados los recurrentes para invocarlo ni puede limitar la decisión del titular de la potestad reglamentaria de beneficiar supuestos específicos.

Suscitado el debate en la forma expuesta el motivo no puede correr mejor suerte que los anteriores, ya de entrada, porque articulándose sobre la base de que es la ausencia de la Memoria la que centra los reproches de ilegalidad, lo antes concluido impide apreciar el efecto de la nulidad que se articula sobre tal presupuesto. No obstante lo anterior y como no escapa a la defensa de la Administración, es indudable que suscitándose el debate sobre la ilegalidad en la vulneración de la exigencia que se impone en la Disposición Adicional Tercera de la Ley de 1998 sobre la afectación de los aranceles a *"la cobertura directa de los gastos de funcionamiento y conservación de las oficinas"*, así como que su fijación deberá garantizar esos gastos de funcionamiento y conservación, que se exigen por el precepto legal; la mera invocación de esa alegación imponía a los recurrentes la carga de la prueba de que con la reforma introducida por el **Real Decreto** impugnado se impedía aquella cobertura, en el bien entendido de que la misma ha de ser contemplada *"en general"*, como se impone



en el precepto. Es decir, esa vinculación entre arancel y coste del servicio ha de ser apreciado en su conjunto, no para una actuación registral, como es el caso a que se hace referencia en el motivo que examinamos; vinculación que, como se ha dicho, exige la prueba por parte de quien la alega -los recurrentes en este caso-; sin que pueda aceptarse el argumento de que como quiera que en el expediente no hay un estudio detallado del importe del arancel y del coste del servicio, hay que presumir que se vulnera esa equivalencia, porque no es eso lo que cabría exigir en una modificación como la que se cuestiona, en la que se parte que la reducción del arancel, vía bonificación o reducción, en modo alguno altera esa equivalencia, apreciada en el conjunto de las actividades registrales a que se refiere la regulación completa del arancel. Y no está de más, en este sentido, hacer constar que las referencias que se hacen al informe del Consejo General del Notariado, al que se remite la demanda, sobre las múltiples reducciones del arancel desde su aprobación, nunca se llega a afirmar categóricamente que se haya vulnerado aquella equivalencia que, insistimos, el Legislador contempla en términos generales de funcionamiento de las "oficinas".

Menos aun puede servir al motivo que se examina la pretendida violación del principio constitucional a la igual reconocido en el artículo 14 de la Constitución ; de una parte, porque ese reproche se vincula, en el razonar de la demanda, a una pretendida regulación arbitraria, absurda y con disfuncionalidad sustantiva en el pretendido equilibrio de la norma arancelaria, en concreto, al extender las bonificaciones y reducciones del arancel a todas las *"escrituras de subrogación, novación, modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios... con independencia de que la operación se integre o no en un proceso de subrogación o novación hipotecaria"*, pero ignorando que pueden existir otros títulos que afecten a los créditos o préstamos hipotecarios, conforme a la nueva redacción de la norma 2.1º.g) del arancel tras la reforma. En este sentido es necesario hacer constar que siendo cierto el presupuesto, por existir la posibilidad de otros títulos diferentes a las escrituras públicas para esas mismas operaciones crediticias, es lo cierto que nada impide al Gobierno, en cuanto que destinatario de la potestad reglamentaria, aplicarlas a esos supuestos específicos que son los más frecuentes y están vinculados a las actuaciones notariales a las que también afecta la reforma. Y no deja de sorprender el argumento que se hace en la demanda de que resulta absurdo, arbitrario y genera disfuncionalidad no extender la bonificación a los demás títulos en virtud de los cuales pueda proceder a una inscripción sobre estas operaciones hipotecarias que acceden al Registro de la Propiedad -por lo demás referidas en la misma demanda a documentos judiciales, como son las sentencias declarativas o mandamientos cancelatorio en procedimiento de ejecución ó documentos administrativo o incluso privados- porque el argumento se vuelve en contra del interés que parecen defender los recurrentes, dado que esa arbitrariedad y disfuncionalidad se produciría precisamente por lo contrario, es decir, por no incluir en la reforma que la bonificación ha de extenderse a cualquier título que deba acceder al Registro de estas específicas operaciones. En suma, que de existir algún reproche a la norma sería por defecto, no por exceso, y desde luego esa imitación ni aprovecha a la motivación del recurso ni vicia de nulidad el **Real Decreto** impugnado por encontrarse en el ámbito de la potestad que habilita la modificación, sin desconocer, como ya se dijo, que no repugna a la mínima lógica que la modificación del arancel se limitase, en cuanto a la bonificación, a los títulos más frecuentes para acceder al Registro estas operaciones crediticias. Y en este sentido, es cierto que el derecho a la igualdad puede limitar las potestades del legislador - más aun para el poder ejecutivo al ejercer la potestad reglamentaria- como se declara en las sentencias del Tribunal Constitucional 84/2008, 21 de julio y 253/2004, de 22 de diciembre; pero también es cierto que el mismo Tribunal de Garantías exige para esa limitación *"examinar si los supuestos de hecho aportados como término de comparación guardan identidad que todo juicio de igualdad requiere"* . Pues bien, los términos de comparación que invocan -esos otros títulos a que antes se hizo referencia- resultarían insuficientes para justificar una pretendida vulneración del derecho a la igualdad que no es en este caso un derecho que ostenten los recurrentes porque precisamente son beneficiados por esa discriminación; pero además de ello no consta que a diferentes títulos se establezca un diferente régimen, sin que se haya acreditado que la discriminación establecida no obedezca a razones objetivas de ser las de mayor frecuencia, como ya dijimos. En todo caso, lo que resulta contradictorio, como ya se ha dicho, es que para invocar la nulidad del **Real Decreto** se utilice el argumento de que la reforma del arancel "se olvide" de otros supuestos en los que sería aplicable la bonificación, derecho que no parece propio de los recurrentes y del que no se hace eco el informe emitido por la Organización de Consumidores en el informe que emitió en la tramitación del procedimiento. Y si lo que se pretende es residenciar el debate en sede constitucional, no puede desconocerse que lo que realmente se reprocha a la reforma del arancel es no dar debida justificación de la concreta reforma de la bonificación de esta apartado g) al que nos referimos, es lo cierto que el mismo Tribunal de Garantías ya declarado que *"el legislador democrático -en este caso por la vía reglamentaria que habilita la Ley- no tiene el deber de expresar los motivos que le llevan a adoptar una determinada decisión en ejercicio de su libertad de configuración"* ( STC 49/2008, de 9 de abril ).

**SEXTO** .- Como tercer fundamento del recurso, se reprocha a la disposición general impugnada incongruencia con las Leyes 2/1994 y 41/2007, así como en la Ley 2/1981, de 25 de marzo de Regulación del Mercado Hipotecario. Se dice que en el artículo 4 y 5 de la Ley de 1981, existe una definición legal de hipoteca incluida en





el mercado hipotecario del que se excede el **Real Decreto** de 2011, que lo vicia de nulidad por infracción de la exigencia del principio de jerarquía normativa a que ya antes se hizo referencia. Se reprocha en este sentido que la justificación que se contiene en la Exposición de Motivos y en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo sobre la interpretación que se ha dado a la regulación del arancel antes de la reforma por una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, no puede justificar, en sí misma, la reforma del arancel en la forma en que se contienen en los nuevos preceptos, sobre la base de una interpretación que es contraria a lo establecido en las mencionadas normas de rango legal.

A los mencionados argumentos se opone de contrario por la Abogacía del Estado que la regulación del arancel es una potestad que se encomienda al Gobierno en la ya tantas veces citada Disposición Adicional Tercera de la Ley de 1989, como recuerda el Consejo de Estado en el informe preceptivo que se ha emitido con anterioridad a la promulgación de la norma reglamentaria -folio 12-; sin que esa potestad tenga otros límites que los establecidos en aquel precepto de rango legal. Bien es verdad, se afirma en la contestación a la demanda, que en ocasiones preceptos de rango legal inciden en la regulación del arancel, como sucedería con las leyes que se citan en la demanda para justificar el motivo que examinamos, pero ello ha de entenderse sin que desmerezca la potestad reglamentaria que sobre la materia tiene encomendada el Gobierno.

Suscitado el debate en la forma expuesta ciertamente que ha de comenzarse por recordar que el motivo, en la forma en que se formula en la demanda, llevaría a concluir que la reforma del arancel que se lleva a cabo por el **Real Decreto** que se impugna, no es que viniese a vulnerar ningún precepto legal que de forma expresa impidiese al Gobierno regular el arancel en la forma realizada, es decir, ningún precepto legal impide que el arancel haya de imponerse en la forma bonificada o reducida, con la extensión que la reforma ha hecho de aplicarlo a las de escrituras de cancelaciones de préstamos hipotecarias *"con independencia de que la operación se integre o no en un proceso de subrogación o novación hipotecaria"* porque ninguna norma de otro rango había establecido que necesariamente lo fueran para las que estaban limitadas con anterioridad a la reforma, al menos no existía garantía alguna de norma de rango superior que impidiera al Gobierno, al ejercer su potestad de regular el arancel, condicionar la bonificación ahora acogida con la reforma. Existe pues, ya en la misma formulación del motivo de impugnación un deficiente planteamiento.

Bien es verdad, y se hace referencia a ello en los informes que obran en el expediente y en la misma Exposición de Motivos del **Real Decreto** impugnado, que la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario, había establecido un marco normativo para la regulación de una determinada actividad del mercado hipotecario, haciendo una delimitación en esa regulación, tanto subjetiva, de las entidades a quienes le eran de aplicación sus previsiones (artículo 3), como objetiva, de las mismas operaciones que, en concreto, le serían de aplicación sus normas, conforme a lo que establecía en sus artículos 4 y siguientes. En ese marco, cierto es que en su Disposición Adicional Segunda se disponía, como ya se dijo antes, que *"en el plazo de seis meses el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Economía y Comercio, en sus respectivas esferas, dictará normas complementarias para el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y en particular las de ejecución de las cédulas y bonos, las de cancelación registral sobre la base de los principios que informan esta Ley, así como las de revisión y fijación del límite a los aranceles de Notarios, Registradores y Agentes mediadores para las operaciones reguladas por la misma"*. Como consecuencia de esa Ley se promulga la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios, cuyo ámbito de regulación se refiere, según se dispone en su artículo primero, a las entidades financieras a que se refiere aquella Ley de 1981, y para tales subrogaciones, se disponía en la redacción originaria de su artículo 8 que con relación a los honorarios registrales en la subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios una reducción, en las inscripciones de las escrituras sobre tales negocios jurídicos hipotecarios *"tomando como base la cifra del capital pendiente de amortizar, con una reducción del 90 por 100"*. Pero tanto la Ley de 1981 como la mencionada Ley de 1994 fueron modificadas por la Ley 41/2007, de 7 de diciembre; lo que supuso la ampliación subjetiva y objetiva del régimen iniciado con la Ley de 1981 y, en lo que ahora interesa, modificaba el artículo 8 de la Ley de 1994, en cuanto a la regulación del arancel de los Registradores. La propia Exposición de Motivos de la Ley 41/2007, al referirse a la modificación de este artículo 8, ya expresa que su finalidad es hacer extensivas las bonificaciones previstas inicialmente en dicho precepto a otros supuestos, en la línea marcada por la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica.

Ahora bien, sin perjuicio de que esa normativa referida a la subrogación de créditos hipotecarios había sufrido ya una reforma relevante, es lo cierto que en ella se imponía al Gobierno un mandato específico en cuanto a la fijación de un límite al arancel de los Registradores y para ello debía proceder a la revisión de su regulación; pero en modo alguno se establecía la regla contraria que se pretende en la demanda de que sólo esa reforma es la que podría hacer el Gobierno sobre el arancel, porque fuera de ese mandato imperativo del precepto con rango legal, el Gobierno detentaba la potestad reglamentaria para la regulación del arancel con el amplio margen que le asignaba la Ley de 1989. En resumen, nada impedía que el Gobierno pudiera alterar el mandato de mínimos que le impone la Ley de 1981 y las leyes que regulaban la materia a que ya se ha hecho referencia,



siempre, eso sí, que se acomodase la nueva regulación a aquella Ley que le habilitaba para regular el arancel. Nada impedía que el Gobierno, en el ejercicio de la potestad de regular el arancel de los Registradores, pudiera extender los beneficios originarios "*con independencia de que la operación se integre o no en un proceso de subrogación o novación hipotecaria*"; sin que ello comporte una extralimitación del mandato legal, que lo era de mínimos y sin cercenar las potestades reglamentarias en la regulación del arancel. Y no puede perderse de vista que en el ejercicio de esa potestad reglamentaria que comporta la reforma ha incidido, como en la casi totalidad de los aspectos económicos del País, la excepcional situación económica que obligó a la adopción de las medidas extraordinarias que se incluyen en el **Real Decreto** Ley 8/2010, de 20 de mayo al que ya nos hemos referido anteriormente. Pero aún acogiendo la tesis de que el art. 8 en su nueva redacción sólo está referido a las operaciones hipotecarias que sean realizadas por entidades financieras, nada impediría que el Gobierno, acogido a la habilitación reglamentaria proporcionada por la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Tasas y Precios Públicos, incluyera supuestos no contemplados en el referido art. 8, pues esta actuación no sólo no contradice lo establecido en dicho precepto sino que, *ex abundantia*, estaría en consonancia con lo pretendido por las sucesivas reformas legislativas relativas al mercado hipotecario, en las que se pretende principalmente una reducción de costes para los prestatarios.

Por todo ello no cabe estimar que incurra el **Real Decreto** en el vicio de "ultra vires" y debe decaer el motivo examinado.

**SÉPTIMO** .- El quinto motivo -fundamento cuarto duplicado de la demanda- que se aduce por la defensa de los recurrentes en contra de la legalidad del **Real Decreto**, está referido a que se hace una interpretación arbitraria del **Real Decreto** Ley 8/2010, al acometer la reforma del arancel de los Registradores de la Propiedad. Se argumenta en la demanda que en la Exposición de Motivos del **Real Decreto** se confiesa que una de las finalidades de su promulgación es la de interpretar el mencionado **Real Decreto**-Ley que en su Disposición Adicional Octava limitaba la reducción del arancel de los Registradores en un 5 por 100, pero limitado al número 2.1 de dicho arancel; en tanto que en la interpretación que se justifica en la reforma, dicha rebaja se entiende aplicable no sólo al párrafo primero del mencionado número del **Real Decreto** 1427/1989 que regula el arancel, sino que se extiende a todos los restantes párrafos de la misma norma y además dicha reducción es adicional respecto de los demás descuentos que se contienen en el arancel. Se justifica la arbitrariedad en que esa ampliación de la habilitación legal se pretende justificar en la reducción del 5 por 100 en el **Real Decreto** Ley para todos los funcionarios y que siéndolo los Registradores de la Propiedad, a estos ya se les habría impuesto reducciones del arancel que exceden de dicho porcentaje, como se acredita con los informes emitidos por el Consejo General del Notariado. De otra parte, se cita el Auto del Tribunal Constitucional 180/2011, en cuanto que el **Real Decreto** Ley de 2010 tiene una finalidad de contención de los gastos de personal, cuando lo cierto es que en el caso de los Registradores de la Propiedad el arancel no afecta a dicho gasto salvo en el supuesto de que el obligado al pago fuese una Administración Pública, supuesto al que "in extremis" se considera aplicable la norma de ampliación y compatibilidad de la reducción.

Se opone de contrario por la Abogada del Estado que la reforma pretende hacer una interpretación del **Real Decreto** Ley, como se había puesto de manifiesto en la Memoria y se había propuesto en el informe del Ministerio de Hacienda; interpretación que estaba motivada por la actuación de algunos Registradores de la Propiedad que venían aplicando la reducción del 5 por 100, precisamente en la forma que ahora se pretende en la demanda, en vez en la que se considera procedente por la Administración General.

Suscitado el debate en la forma expuesta es necesario comenzar por señalar cual es la vinculación entre el **Real Decreto** Ley de 2010 y el **Real Decreto** impugnado, cuestión que se suscita desde el mismo momento en que el argumento está articulado en la existencia de una vinculación directa entre ambas normas que, en virtud del principio de jerarquía normativa, comportaría la nulidad radical de la de inferior rango, conforme a lo establecido de manera taxativa en el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, ya antes, al máximo nivel normativo en el artículo 9.3º de la Constitución.

En este sentido hemos de partir de que la habilitación reglamentaria para la aprobación de los aranceles, como ya se dijo, se contiene en la Disposición Adicional 3ª de la Ley de 1989 que somete esta potestad a una serie de exigencias materiales y formales. Constituye esa norma de rango legal la habilitación normativa para "*el establecimiento, modificación o exacción*". Es decir, no necesita el Gobierno habilitación expresa y concreta para proceder a la modificación de los aranceles de los Registradores de la Propiedad una concreta habilitación y buena prueba de ello es que sin la promulgación de la Disposición Adicional 8ª del **Real Decreto** Ley de 2010 no cabe estimar que el Gobierno tuviera cercenada la potestad reglamentaria para la modificación de los aranceles, siempre que se sometiera a las exigencias materiales y formales que le impone la antes mencionada Ley de Tasas y Precios Públicos; que ello es así lo evidencia, por lo demás, la pluralidad de reformas de las que se deja constancia en los informes colegiales que obran en el expediente, sin la existencia, en tales supuestos,



de habilitación legal específica. La conclusión de lo expuesto no puede ser otra que la de rechazar el pretendido vicio de ultra vires que se reprocha al **Real Decreto** que se impugna, porque si el Gobierno tenía habilitación para modificar el arancel de los Registradores sin precepto legal específico, no puede limitarse esa habilitación más extensa con las peculiaridades que puntualmente se imponga en una Ley específica. Ciertamente que el titular de la potestad reglamentaria ha de someterse a los dictados de la Ley y obligado estaba el Gobierno a modificar los aranceles en los que se establecía en la Disposición Adicional Octava del **Real Decreto** Ley, pero solo en lo que se ordenaba, no en que pudiera, con ocasión de lo impuesto por el precepto legal, acometer una reforma más amplia, siempre y cuando, insistimos, se atenga a las exigencias en que ha de ejercerse esa potestad reglamentaria. Y ese argumento ha de servir, cuando menos, para reconocer la potestad del titular de la potestad reglamentaria para interpretar el precepto legal, en una evidente aplicación de la regla de la lógica de que quien puede lo más -modificar el arancel- puede lo menos, es decir, interpretar y concluir en una reforma del arancel que pudiera exceder de lo contemplado por el legislador; exceso en la reforma que estaría habilitado no ya por la norma de rango legal, sino por la propia naturaleza de la potestad reglamentaria.

Pero el argumento antes expuesto en orden a rechazar la pretendida interpretación arbitraria que se reprocha en la demanda debe ser completada con la propia vinculación entre el precepto legal y la reforma del **Real Decreto** que aprueba el arancel de los Registradores de la Propiedad. En efecto, se dispone en la Disposición Adicional 8ª del **Real Decreto** Ley de 2010, en lo que se refiere a dichos aranceles: "*Uno. Se rebajarán los aranceles notariales y registrales en operaciones de cuantía, del siguiente modo... 2. Se aplicará una rebaja del 5% al importe de los derechos de los registradores de la propiedad resultantes de la aplicación de lo previsto en el Número 2.1 del **Real Decreto** 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los registradores de la propiedad. Esta rebaja es adicional respecto de la aplicación de los demás descuentos o rebajas previstos en la normativa vigente*". Es indudable que una interpretación literal del precepto, y constituye la primera regla interpretativa que se impone en el artículo 3 del Código Civil, lo que se impone de manera preceptiva en la disposición es que el Gobierno proceda a la modificación del **Real Decreto** de 1989 por el que se aprueba el arancel estableciendo una rebaja del 5 por 100 a los derechos establecidos en el número 2.1 de dicho **Real Decreto**. Por su parte, en la reforma introducida por el **Real Decreto** que aquí se revisa es incorporar un párrafo final a este párrafo 2.1º, en el que se dispone: "*en todos los supuestos de este número se aplicará una rebaja del 5 % del importe del arancel a percibir por el registrador de la propiedad. Esta rebaja también se llevará a cabo, en todo caso, en los supuestos previstos en los apartados siguientes de este número y con carácter adicional a los demás descuentos y rebajas previstos en la normativa vigente y sin que resulte de aplicación a la misma lo dispuesto en el apartado 6 de este número*". Es decir, aunque situado en el párrafo primero de este número dos, la reforma se aplica a sus diez párrafos; con el añadido de que se considera que para esa reducción no es aplicable la limitación establecida en el número 6, conforme al cual "*cuando en un mismo asiento concurriesen dos o más reducciones o bonificaciones de las señaladas en los apartados 1 y 2 anteriores, se aplicará de entre ellas la más favorable para el obligado al pago*". Es decir, hace acumulativa a otras bonificaciones la reducción del 5 por 100. En relación ello debemos hacer constar que en el mencionado número 2.1 del **Real Decreto** que regula el arancel con anterioridad a la reforma, estaba referido a las "*inscripciones, anotaciones o cancelaciones de cada finca o derecho*", y era la única actividad en la que no existía bonificación alguna, que si la tenían los apartados 4.2, 4.3 y 4.4; estableciendo el apartado 2.6 que "*cuando en un mismo asiento concurriesen dos o más reducciones o bonificaciones de las señaladas en los apartados 1 y 2 anteriores, se aplicará de entre ellas la más favorable para el obligado al pago*" es decir, se establecía la incompatibilidad de las bonificaciones. Pues bien, conforme ya hemos razonado ningún reproche de ilegalidad cabe asignar al **Real Decreto** impugnado por haber extendido dicha reducción del arancel habida cuenta de lo que ya se justificaba en el **Real Decreto** Ley de 2010 respecto de la necesidad de adoptar medidas para reducir el déficit público, lamentablemente superado en la realidad, como es notorio al momento presente, respecto de "*la dureza y profundidad de la crisis económica ha llevado a todos los países industrializados a realizar un esfuerzo fiscal significativo para paliar las consecuencias de la crisis y preservar los niveles alcanzados de desarrollo y bienestar. No obstante, como consecuencia de esta imprescindible política fiscal expansiva, las finanzas públicas han sufrido un grave deterioro que ahora debe ser corregido como requisito esencial para alcanzar una recuperación económica sólida y duradera*". Y no se puede objetar a la reforma, como se postula en la demanda, que como quiera que el arancel no los soportan las Administraciones Públicas -salvo cuando sean las que insten las operaciones registrales- sino los ciudadanos, no puede ampararse en la pretendida reducción del déficit público porque ese déficit comporta limitaciones de derechos de los ciudadanos del que no pueden quedar al margen el coste preceptivo e imperativo que comporta el arancel como medio de financiación de un servicio, el registral, de una indudable trascendencia en la propiedad inmobiliaria urbana, de tan relevante trascendencia en la situación de crisis generada.

Por todo ello procede rechazar el motivo examinado.



**OCTAVO** .- El último de los fundamentos que se aducen en contra de la legalidad del **Real Decreto** en el fundamento sexto de la demanda se fundamenta, en cierta medida, en un resumen de todos los argumentos esgrimidos en los anteriores motivos para suplicar la nulidad del **Real Decreto** impugnado. En efecto, a juicio de la defensa jurídica de los recurrentes, con la aprobación de la reforma del arancel que se examina se incurre por el Gobierno en desviación de poder. Se justifica el pretendido vicio de los actos y de las disposiciones generales, en que la reforma no tiene otra causa que *"un perjuicio que se causa al cuerpo de Registradores de la Propiedad en su arancel, y en consecuencia, al servicio público en régimen de gestión privada"* ; sin que ninguno de los textos legales que se mencionan en la Exposición de Motivos del **Real Decreto** constituya fundamento alguno para la reducción del arancel. A ello se añade la *"inmoralidad... al fundarse la norma en motivos no protegidos por el ordenamiento jurídico"* ; esa inmoralidad se concreta en que se promulga el **Real Decreto** tres días antes de unas elecciones generales, demostrando su motivación electoral y de indudable carácter populista se tacha la reforma; haciéndose referencia a la doctrina del Consejo de Estado francés que crea la institución de la desviación de poder precisamente en base a esa motivación electoralista. Se argumenta que esa inmoralidad se constata en que ya son 62 las rebajas del arancel desde su aprobación; que se ocasiona un grave perjuicio al servicio público, en cuanto impone despidos y expedientes de regulación de empleo que se habrían evitado sin esas reducciones; en que no se cuantifica el beneficio obtenido por el particular que demanda el servicio y su coste; que se vulnera la Ley de Tasas y Precios Públicos en relación con el derecho de los Registradores de la Propiedad a la retribución por arancel, *"que podría este llegar a tener un contenido deficitario"* y, en fin, que se reduce el arancel tanto en época de desarrollo económico como en época de crisis económica. Se termina por reprochar a la reforma del arancel ser contraria a una pretendida regla de *"normalidad en el ejercicio de la potestad reglamentaria"* , que se dice acogida en otros ordenamientos jurídicos y que en el nuestro sería canalizable al abuso del derecho, como equivalente a la desviación de poder, que se reconoce en el artículo 7.2º del Código Civil .

Se opone al argumento por la defensa de la Administración que no queda acreditada la finalidad contraria que se reprocha al Gobierno para la aprobación de la reforma del arancel y que siendo esa prueba presupuesto para su acogimiento, debe rechazar el motivo.

No puede aceptar la Sala ni los presupuestos ni la conclusión que con fundamento en la desviación de poder se razonan en la demanda en apoyo de la pretensión revocatoria de la disposición general impugnada. En efecto, es cierto que la desviación de poder constituye un modo de cláusula de cierre del control jurisdiccional de la actividad de las Administraciones Pública, conforme se había ya acogido tempranamente por el Consejo de Estado francés del que, como tantas otras instituciones del ámbito jurídico-público, fue recepcionado por el Derecho Español, que ya lo contemplaba, bien que limitadamente, en el Estatuto Municipal que se aprobó por **Real Decreto** Ley de 8 de marzo de 1924, siendo acogida la institución en la vieja Ley de la Jurisdicción de 1956, de la que paso a la vigente Ley de 1998 que lo recoge en su artículo 70.2 º cuando impone a los Tribunales la estimación de los recursos contencioso-administrativo cuando se incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico *"incluso la desviación de poder"* . De la relevancia de la institución da cuenta que se ha incorporado al Ordenamiento Jurídico comunitario, cuando al atribuir las competencias del Tribunal de Justicia sobre el control de las instituciones de la Unión, la admite que no solo para los actos de las instituciones sino también para los de naturaleza "legislativa" -cualquier "norma jurídica"- y el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea hace expresa referencia, como parámetro de ese control, a la desviación de poder. Tampoco se ha querido dejar al margen la institución en los mecanismos de control en el ámbito del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, cuando en los Textos Refundidos del Convenio para la Protección de los Derechos y de las Libertades, aprobado por resolución de la Secretaría General Técnica de 5 de abril de 1999, se dispone en su artículo 18 , al hacer referencia a las limitaciones de la aplicación de las restricciones de derechos, que uno de los límite para esas limitaciones es que *"no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido impuestas"* ; lo que sin mencionarlo expresamente, supone el acogimiento de la desviación de poder.

En orden al alcance de la institución, como recuerda la sentencia de esta Sala de 11 de mayo de 2012 (recurso de casación 4365/2008 ), con cita de otras anteriores, *"la desviación de poder existe no sólo cuando se acredita que la Administración persigue una finalidad privada o un propósito inconfesable, extraño a cualquier defensa de los intereses generales, sino también puede concurrir esta desviación teleológica cuando se persigue un interés público ajeno y, por tanto, distinto al que prevé el ordenamiento jurídico para el caso. Recordemos que el artículo 70.2 de la Ley Jurisdiccional exige, para que se aprecie la desviación de poder, que el ejercicio de la potestad sirva a " fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico "* . Basta, por tanto, que el fin sea diferente, de modo que aunque el ejercicio de la potestad administrativa se haya orientado a la defensa de los intereses generales, sin embargo se opone a la finalidad concreta que exige el ordenamiento jurídico. Por lo demás, ningún obstáculo se deriva para la apreciación de la desviación de poder que estemos ante el ejercicio de potestades regladas o discrecionales, pues ese vicio puede concurrir tanto en unas como en otras."



No considera la Sala que, a la vista de las actuaciones y el alcance de la institución pueda apreciarse en el caso de autos de desviación de poder; ya de entrada, porque la aprobación del **Real Decreto** se justifica en la Exposición de Motivos y en los informes que obran en el expediente con una finalidad muy concreta a que ya se ha hecho referencia anteriormente como es la de adaptar la regulación del arancel de los Registradores a la situación económica del País que, además, estaba motivada por normas de rango legal. De otra parte, ninguna prueba se ofrece por los recurrentes en orden a la finalidad concreta y espuria que se imputa en la demanda a no ser que lo que constituye consecuencias de la reforma se pretenda, en el razonar de la defensa de los recurrentes en la motivación del **Real Decreto**. Y así, bien es verdad que con la reforma del arancel se causa "un perjuicio" al cuerpo de Registradores de la Propiedad; pero no es ello una especialidad entre las medidas que en momentos como el presente se ha ocasionado a la casi totalidad de colectivos del sector público, por no hacer referencia a la incidencia que en el sector privado se han ocasionado, sin que pueda apreciarse la pretendida "inmoralidad" por el pretendido fin electoralista por la fecha de la promulgación del **Real Decreto**, porque si se publica tres días antes de la celebración de unas elecciones generales, la intención de la reforma es muy anterior como lo acreditan las actuaciones que obran en el expediente y ello sin dejar de considerar que medidas de índole económica en una situación de crisis como la existente en los últimos años hace plenamente legítima, incluso necesaria, la decisión política de adopción de medidas para paliarla, medidas que entran en el ámbito político para adaptarse a las vías legales. Y si se pretende vincular la inmoralidad que se reprocha al **Real Decreto** en ser una rebaja más del arancel a las 69 ya realizadas desde su aprobación, con detrimento del servicio en cuanto comporta reducciones de personal, es indudable que se equivoca la invocación de la desviación de poder porque precisamente la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno por el Legislador es, como ya hemos reiterado, la de regular el arancel de tal forma que su cuantía sea suficiente para "la cobertura de los gastos de funcionamiento y conservación de las oficinas en que se realicen las actividades o servicios de los funcionarios, incluida su retribución profesional" y ninguna prueba se ha intentado, tan siquiera, de que con las múltiples reducciones, tampoco con la que nos ocupa, no se alcance a esa cobertura de gastos y retribución; gastos y retribución que han de acomodarse a la actividad desarrollada en el ejercicio del servicio público registral en momentos como el presente de indudable dificultad económica que abarca, con eficacia directa, a los servicios públicos en general, como acredita el **Real Decreto** ley de 2010 y al que no puede ser ajeno el registral.

Las razones expuestas obligan a rechazar la pretendida desviación de poder y, por tanto, a la desestimación íntegra de la demanda.

**NOVENO** .- De conformidad con lo prevenido en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, en la redacción vigente al momento de iniciarse este proceso, las costas se rigen por el criterio del vencimiento y deberán imponerse "a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones"; no obstante lo cual, el mismo precepto autoriza al Tribunal a no hacer especial condena en costas en tales supuestos en los casos que se expresan en el mismo; que se entienden concurrentes en este supuesto, atendiendo al contenido específico y la finalidad y alcance del **Real Decreto** impugnado, conforme se indica en su Exposición de Motivos y que se ha reflejado en el cuerpo de esta sentencia.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución.

## FALLAMOS

Desestimar el presente recurso contencioso-administrativo 30/2012, interpuesto por la Procuradora Doña Laura Lozano Montalvo, en nombre y representación de Don Doroteo y Don Florentino, contra el **Real Decreto 1612/2011**, de 14 de noviembre, por el que se modifican los **Reales Decretos** 1426/1989, de 17 de noviembre, y 1427/1989, de 17 de noviembre, por los que se aprueban los Aranceles de los Notarios y los Registradores, así como el **Decreto** 757/1973, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Arancel de los Registradores Mercantiles; que se confirma por estar ajustado al Ordenamiento Jurídico, sin hacer especial condena en cuanto a las costas del proceso.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, haciendo constar que es firme y no procede interponer recurso alguno. **PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.