Centro de Estudios de Consumo

PUBLICACIONES JURÍDICAS
www.uclm.es/centro/cesco

¿USURA EN LOS HONORARIOS REGISTRALES?

Comentario a la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) núm. 307/2016, de 13 de mayo (JUR 2016\115424)[1]

Alicia Agüero Ortiz
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 20 de junio de 2016

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid anuló una minuta de honorarios de un Registro de la Propiedad que calculaba los honorarios devengados de acuerdo con una Instrucción dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de Mayo de 2012 de interpretación 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, en la que se establece una forma específica de cálculo de honorarios (más onerosa para el registrante) en supuestos de novación, subrogación o cancelación de hipoteca en seno de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras. Según la Instrucción, este método de cálculo de honorarios más oneroso debía aplicarse tanto a operaciones producidas en el ámbito de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, como a operaciones ordinarias de novación, subrogación o cancelación de hipotecas, lo que comportaba un aumento significativo y general de los honorarios a abonar por los usuarios. Así las cosas, el TSJ de Madrid ha recordado la ausencia de valor normativo de la Instrucción citada así como la falta de correlación entre su interpretación de la DA segunda y la finalidad de la norma, siendo ésta establecer un régimen específico únicamente en un contexto de saneamiento o reestructuración de las entidades financieras. Por lo tanto, la subida de los precios de los honorarios de forma generalizada en casos de novación, subrogación o cancelación hipotecaria no encuentra amparo normativo.

[1] Trabajo realizado en el marco de la ayuda para la Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (Ref. FPU014/04016).

1. Los hechos y el fallo

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid conoce de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad "Inmobiliaria Guadalmedina" contra la resolución de la DGRN de 21 de octubre de 2014 mediante la que se desestimó el recurso de apelación de honorarios interpuesto por aquélla contra la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España de 25 de marzo de 2014 que desestimaba su recurso de honorarios contra la factura girada por el Registro de la Propiedad nº1 de Valencia por importe de 12.028,33€. En síntesis, la controversia proviene de la determinación de los honorarios registrales efectuada como consecuencia de la inscripción registral de la modificación de determinadas condiciones (tipo y plazo) de una escritura de préstamo hipotecario garantizado con 189 fincas que conformadoras de la propiedad horizontal entre las que se distribuía la hipoteca, titularidad de la actora.

En concreto, la registradora tomó como base para el cálculo de los honorarios el 60% del principal del crédito hipotecario, sobre el que aplicó la reducción del 25% establecida en el número 2.2 del Anexo I del RD 1427/1989, de 17 de noviembre, que aprobó el arancel de los registradores; sobre lo que aplicó la reducción introducida por la DA octava del RD-L 8/2010 de 20 de mayo, que adoptó medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. La actuación de la registradora se justifica y ampara 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.

En este sentido, la DA segunda de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, reza:

"*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. (…)

Esta disposición se aplicará respecto de todas las inscripciones practicadas y escrituras autorizadas a partir de la entrada en vigor de esta Ley".

La interpretación de 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, reproducida por la Disposición Adicional Segunda de Ley 8/2012, de 30 de Octubre, sostiene que las reglas que contiene la indicada Disposición Adicional son aplicables a todas las operaciones registrales de novación modificativa de hipoteca, incluso cuando previamente deba hacerse constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras.

La parte actora comprendió, por el contrario, que las operaciones hipotecarias objeto de inscripción –modificación de la escritura de préstamo hipotecario- no están inmersas en un proceso de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, por lo que no puede aplicarse esta norma excepcional y especial estipulada exclusivamente para tales supuestos, sino que debe aplicarse el Arancel en vigor previsto para los supuestos genéricos de operaciones de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios, recogido en el artículo 2.1.g) del Anexo I del Real Decreto 1427/1989, de 17 de Noviembre, que aprobó el Arancel de los Registradores, el cual no ha sido derogado ni por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de Mayo, ni por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2012, de 30 de Octubre.

Según el alegado art. 2.1.g) del Anexo I del RD 1427/1989:

"*El arancel aplicable a la inscripción de escrituras de subrogación, novación modificativa y cancelación de créditos o préstamos hipotecarios será el contemplado en este apartado, tomando como base el capital pendiente de amortizar reducido en un 90 por 100 y con independencia de que la operación se integre o no en un proceso de subrogación o novación hipotecaria.*

En todo caso, el arancel global aplicable regulado en el número 2 del arancel no podrá superar los 2.181,673939 euros ni ser inferior a 24,040484 euros.

En todos los supuestos de este número se aplicará una rebaja del 5 por 100 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".

Por lo tanto, la divergencia radica en decidir si debe tomarse como base el capital inscrito reducido en un 60%, importe que debe ser reducido al 75% (2.2 Anexo I) más la rebaja del 5% al importe de los derechos prevista en la DA octava uno.2 Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; o el capital pendiente de amortizar reducido en un 90%, importe que debe ser reducido al 75% y aplicar la rebaja del 5% DA octava uno.2 Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

La diferencia entre adoptar una u otra interpretación es llamativa, en primer lugar, el importe que se tomará como base es bien diferente, bajo la interpretación de la Instrucción la base viene integrada por el capital total del préstamo, mientras que bajo la interpretación del recurrente la base vendrá constituida por el capital pendiente de pago (que siempre será inferior al capital original prestado). Además, como puede observarse, la primera reducción posteriormente aplicable es también notablemente diferente, bajo la interpretación de la Instrucción, la reducción que habría de ser aplicable es del 60%, mientras que de seguirse la argumentación del reclamante, la primera reducción sería de un 90%.

Que deba adoptarse uno u otro criterio depende de cómo se interprete el vocablo "incluso" incluido en la DA segunda de la Ley 8/2012 "*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*". Es decir, si ese "incluso" se interpreta como "aún" o "hasta" (interpretación de la Instrucción), o como adverbio de modo en cuyo caso el precepto se referiría a la diferencia entre las operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras en las que previamente a la subrogación, novación modificativa o cancelación de la hipoteca correspondiente se haga constar el traspaso de activos financieros o inmobiliarios, de aquellas operaciones, también de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, en las que se proceda a la subrogación, novación modificativa o cancelación de la hipoteca correspondiente sin más (interpretación del recurrente).

Pues bien, el TSJ de Madrid comenzó aclarando que la Instrucción de 31 de Mayo de 2012 de la DGRN carece de las características propias de una disposición normativa constituyendo sólo una interpretación de la DA segunda del Real Decreto-Ley 18/2012, que pretende aclarar a los Registradores de la Propiedad el régimen arancelario que deben aplicar. "*Por tanto, no se trata de una disposición general, sino de un acto plúrimo, en el sentido de que va dirigido a un conjunto de personas, pero concretadas y especificadas en los Registradores de la Propiedad, sin que la misma se dirija a la generalidad de los administrados, como se desprende del hecho de que no conste publicada en el Boletín Oficial del Estado*. (…) *Dicho de otro modo, la Instrucción de constante cita carece de valor normativo vinculante, puesto que no puede considerarse como disposición de carácter general, sino que posee un valor, alcance si se quiere, interno a los concretos efectos de unificar interpretaciones y facilitar la aplicación de las normas que rigen la materia sobre la que la misma se dicta*".

Una vez sentado lo anterior, el TSJ de Madrid evaluó ambas interpretaciones a la luz de los Preámbulos del RD-L 18/2012 y de la Ley 8/2012 en los que se afirmaba que "*Finalmente, se moderan los aranceles notariales y registrales que serán de aplicación en los supuestos de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras*". Por lo que, en principio, todo parece indicar que la DA se refiere a supuestos de operaciones registrales de novación modificativa de hipotecas consecuencia o inmersas en operaciones de saneamiento y reestructuración de Entidades Financieras, tanto si existen traspasos de activos inmobiliarios previos como si no.

Adicionalmente, el TSJ recuperó la contestación[2] que el Secretario de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios proporcionó el 18 de Julio de 2012 ante la consulta formulada por un diputado[3] referente a qué medidas pensaba adoptar el Gobierno para reducir los aranceles de registradores y los notarios en los casos de cancelación de hipoteca. Según la respuesta ofrecida, que transcribimos dada su claridad expositiva: "*la Disposición Adicional tiene aplicación únicamente en un contexto de saneamiento o reestructuración de las entidades financieras, momento en que se produce una acumulación de operaciones que requieren inscripción registral. (…)*

Se observa, por estas razones, que las normas contenidas en la Disposición Adicional Segunda pierden su sentido si se extraen de su contexto, que es precisamente el de una

[2] Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), Serie D, número 146, de 19 de Septiembre de 2012 (páginas 747 y siguientes).

[3] Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados), Serie D, número 117, de 27 de Junio de 2012 (página 86).

reestructuración o saneamiento de entidades de crédito que da lugar a la realización de muchas operaciones que deben ser inscritas en el Registro de la Propiedad.

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

Por el contrario, los casos en que se hacen operaciones de novación, subrogación o cancelación de hipoteca a instancia del ciudadano, asumiendo este los costes, son procesos que no tienen que ver y no están insertos en un proceso de saneamiento o reestructuración de una entidad de crédito. Para estos supuestos, seguirá siendo de plena aplicación la normativa y los aranceles contenidos en el Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, y en la normativa de aranceles notariales correspondiente".

Así pues, el TSJ de Madrid declaró que la interpretación efectuada por la Instrucción dictada por la DGRN de 31 de mayo de 2012, según la cual la DA segunda del RD-L 18/2012 se aplica a todas las operaciones registrales de novación, subrogación o cancelación de hipoteca, estén o no insertas o inmersas en operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, es contraria a la finalidad manifiesta de la norma y del legislador. Por este motivo, estimó el recurso interpuesto por Inmobiliaria Guadalmedina anulando las resoluciones recurridas y la factura girada por el Registro de la Propiedad nº 1 de Valencia.

2. Comentario

Resulta sorprendente que el cálculo de los honorarios establecido en la Instrucción de la DGRN de 13 de mayo de 2012 haya permanecido incuestionado hasta el momento, lo que tiene su razón de ser en la falta de publicidad de dicha Instrucción, como señala el propio TSJ de Madrid. Resulta también curiosa la interpretación efectuada en dicha Instrucción pues, como señala la sentencia comentada, la propia Exposición de Motivos de la norma mencionaba que "*se moderan los aranceles notariales y registrales que serán de aplicación en los supuestos de traspasos de activos financieros o inmobiliarios como consecuencia de operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras*". De esta forma, resulta llamativo que la "mejor" interpretación encontrada a una norma "sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero", en cuya exposición de motivos se menciona nuevo régimen arancelario de aplicación a operaciones de saneamiento y reestructuración de entidades financieras, y que no contiene ninguna disposición derogatoria del régimen arancelario ordinario, sea

precisamente extender ese régimen más oneroso -en comparación con el ordinario- a todas las operaciones de novación, subrogación y cancelación hipotecaria. A todas luces parece una interpretación interesada y protegida, no sólo por la falta de publicidad de la Instrucción que la establece y del desconocimiento de sus eventuales efectos vinculantes por un usuario medio, sino también por el sistema de recursos disponible a las partes, que sólo saliendo de la gratuidad de la vía administrativa desarrollada ante los órganos configuradores de tal interpretación pueden someter a un análisis externo la oportunidad y bondad de la interpretación asumida. ¿Cuántos usuarios habrán abonado honorarios excesivos sin saberlo?