

Roj: **STS 247/2011** - ECLI: **ES:TS:2011:247**Id Cendoj: **28079130062011100064**Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **6**Fecha: **19/01/2011**Nº de Recurso: **134/2007**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**Ponente: **AGUSTIN PUENTE PRIETO**Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecinueve de Enero de dos mil once.

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 134/07 promovido por el Procurador de los Tribunales D. Argimiro Vázquez Guillén, actuando en nombre y representación de D. Luis Enrique , D. Carlos , D^a Estefanía , D. Héctor , D. Plácido , D. Luis Pedro , D. Carmelo , D. Gumersindo , D. Pedro , D. Luis Miguel , D. Camilo , D. Herminio , D. Raimundo y D. Juan María contra el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero , por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles.

Comparecen como partes recurridas el Abogado del Estado en representación de la Administración del Estado y el Letrado de la Generalidad de Cataluña en la representación que ostenta

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - En escrito de fecha de entrada en el Registro de este Tribunal de 18 de mayo de 2007, el Procurador de los Tribunales D. Argimiro Vázquez Guillén, actuando en nombre y representación de D. Luis Enrique y otros interpuso recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero , por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles.

Por Auto de esta Sala de 9 de junio de 2008 se declara tener por desistido del presente recurso al recurrente D. Camilo , debiendo continuar la tramitación del recurso respecto al resto de recurrentes.

SEGUNDO .- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo por esta Sala y reclamado el expediente administrativo, en escrito presentado el 3 de diciembre de 2.008, 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 por la que acuerde la nulidad del Real Decreto 172/2007, de 9 de octubre. Subsidiariamente, acuerde la nulidad, 1) Del Artículo 1 del Real Decreto . "Establecimiento de Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles", en relación a los ya expresados, recogidos en el Anexo I del mismo: - División del Registro de la Propiedad de Pollença, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Alcudia (Mallorca). - División del Registro de la Propiedad de Martorell nº 1, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Martorell nº 3 (Barcelona).- División del Registro de la Propiedad de Inca nº 1, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Inca nº 2 (Mallorca). - División del Registro de la Propiedad de Lliria, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de La Pobla de Vallbona (Valencia). - División del Registro de la Propiedad de Tomelloso, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Socuéllamos. (Ciudad Real). - División del Registro de la Propiedad de Hospitalet de Llobregat nº 4 del que, conjuntamente con el de Hospitalet nº 2, se forman por segregación el Registro de la Propiedad de Cornellà de Llobregat número 1 y número 2 y el de Castelldefels (Barcelona). - División del Registro de la Propiedad de Calviá nº 1, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Calviá nº 3 (Mallorca). - División del Registro de la Propiedad de Barcelona nº 21, del que se forma por segregación el



Registro de la Propiedad de Barcelona nº 30. - División del Registro de la Propiedad de Vilafranca del Penedès, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Vilafranca del Penedès nº 2. - División del Registro de la Propiedad de Manacor nº 1, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Manacor nº 2 (Mallorca). - División del Registro de la Propiedad de Carlet nº 1, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Carlet nº 2 (Valencia). - División del Registro de la Propiedad de Valencia nº 5, del que se forma por segregación el Registro de la Propiedad de Burjassot. 2) Exclusivamente en relación a los registros expresados en el apartado anterior, de la "Disposición adicional segunda . Concurso especial. Los nuevos Registros, así como los Registros matrices, serán objeto de concurso especial, pudiendo el titular del o de los Registros matrices optar al resultante o resultantes. En ningún caso se considerará traslado del registrador la opción por cualquiera de dichos Registros. Las vacantes que originen como consecuencia de las resultas de dicho concurso especial serán objeto de provisión en el concurso ordinario correspondiente". 3) De cualquier acto de ejecución, aplicación y desarrollo dirigido a la ejecución material de la división, en relación a ellos.>>

TERCERO.- En escrito de 20 de enero de 2.009, el Abogado del Estado, presentó escrito de contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la parte recurrente, solicitando a la Sala "dicte sentencia que declare la falta de legitimación activa de los actores para recurrir el RD 172/07 en su totalidad y, en todo caso, declare la falta de legitimación activa de los recurrentes: Luis Enrique , D. Gumersindo , D. Luis Miguel y D. Juan María , y desestime el presente recurso contencioso administrativo, por ser los preceptos impugnados del RD 172/07 , plenamente conformes a Derecho."

En escrito de 4 de marzo de 2009, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón en la representación que ostenta, presentó escrito de contestación a la demanda en el que solicita a la Sala "dicte sentencia declarando la inadmisión parcial del recurso y desestimando el recurso contencioso administrativo interpuesto de contrario en cuanto al resto, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

CUARTO.- Por Auto de esta Sala de fecha 12 de marzo de 2009 se acordó recibir el proceso a prueba, pudiendo las partes proponer, durante quince días, los medios de prueba procedentes sobre los puntos de hecho relacionados en el otrosí del escrito de demanda, lo que se realizó con el resultado obrante en las actuaciones, y habiendo solicitado el trámite de conclusiones, se concede a la parte recurrente el plazo de diez días para que presente escrito de conclusiones, evacuando dicho trámite en escrito de fecha 11 de mayo de 2010, en el que solicita "dicte sentencia por la que acuerde la estimación del presente recurso".

Concedido a las partes recurridas, el plazo simultáneo de diez días para que presenten sus escritos de conclusiones, lo realizaron el Abogado del Estado y el Letrado de la Generalidad de Cataluña, suplicando se tenga por reproducida la súplica de sus respectivos escritos de contestación a la demanda.

QUINTO .- Concluidas las actuaciones, se procedió a señalar para su votación y fallo la audiencia del día 28 de septiembre de 2.010, en cuyo acto se acordó: <<Con suspensión del plazo para dictar sentencia, interétese de la Dirección General de Registros y Notariado la expedición de certificación acreditativa del número total de asientos, desglosados con expresión de su clave, practicados en el Registro de la Propiedad de Calviá nº1 en el año 2004; una vez recibida dicha certificación dése traslado a las partes por plazo de tres días al objeto de que formulen alegaciones y transcurrido el mismo pasen las actuaciones al ponente>>.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto, Magistrado de Sala .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Ha de resolverse ante todo en el presente recurso, dirigido a la impugnación del Real Decreto 172/2007 por el que se procede a la demarcación de determinados Registros de la Propiedad, la alegación que formula tanto la representación del Estado como la de la Generalidad de Cataluña en relación con la falta de legitimación de los recurrentes para deducir, no solamente la pretensión que se formula con carácter subsidiario de nulidad del artículo 1 del Real Decreto en lo que se refiere a cada uno de los Registros de titularidad de los recurrentes, sino a la nulidad en su integridad de la Disposición objeto del recurso.

Efectivamente, pretenden los recurrentes en el suplico de su escrito de demanda que se declare en su integridad la nulidad del Real Decreto recurrido, siendo así que los actores fundamentan su legitimación en el hecho de ser cada uno de ellos titular de un Registro de la Propiedad segregado por el Real Decreto objeto del recurso y afectados por ello por la nueva demarcación.

Es por ello que los recurrentes carecen de legitimación para pedir la nulidad del Real Decreto recurrido en todo aquello que no incida de ninguna manera sobre su esfera jurídica, dado que la legitimación ha de proteger derechos o intereses legítimos, mas en modo alguno puede fundamentar una pretensión anulatoria, en los términos que los recurrentes solicitan, de una disposición general de amplio contenido, que luego



examinaremos, y que en nada les afecta, salvo en las modificaciones que introduce en los Registros de que son titulares, a los actores.

Por todo ello procede reconocer a los recurrentes legitimación en el presente recurso, mas limitada a la petición de anulación del mismo en cuanto supone una modificación de los Registros de los que los mismos resultan titulares en el momento en que entra en vigor.

Sin embargo, ha de rechazarse la pretensión que se formula por el Abogado del Estado respecto a los recurrentes D. Luis Enrique , D. Gumersindo , D. Luis Miguel y D. Juan María , en relación con los cuales se argumenta que no son titulares del Registro de la Propiedad en función de cuya titularidad a la entrada en vigor del Real Decreto presentan este recurso, bien por razón de jubilación, bien por supuesto traslado del titular a otro Registro, o bien, por ultimo, por no ser sino interino del citado Registro de la Propiedad, ya que la situación de hecho y de derecho que ha de contemplarse en la resolución del presente recurso, ha de entenderse referida al momento en que la disposición entró en vigor, sin que en nada le afecten los avatares posteriores derivados de las circunstancias antes reseñadas, por lo que, siendo titulares todos los Registradores de los citados Registros en aquella fecha, tienen legitimación para pretender la nulidad del Real Decreto en lo que afecta a la alteración de la situación del citado Registro, sin que ello venga alterado por la condición de interinidad con que el desempeño del Registro se realiza, dado que la legitimación ha de entenderse, en todo caso, con un criterio expansivo, tendente a proteger y tutelar los derechos e intereses de los recurrentes que, efectivamente, pueden verse afectados aun cuando el desempeño de la función registral en el Registro correspondiente sea desempeñado con carácter de interinidad.

SEGUNDO.- Centrada en estos términos la legitimación de los recurrentes, hemos de seguir el orden de la demanda, destacando, en primer lugar, la circunstancia de que en su escrito de conclusiones son los propios recurrentes los que reconocen la existencia de una amplia jurisprudencia de la Sala que ha venido a resolver, -entienden que en parte-, las cuestiones planteadas en el presente recurso, y cuya jurisprudencia hemos de respetar y asumir en virtud del principio de unidad de doctrina, trasunto del de igualdad y el de seguridad jurídica.

La primera cuestión que, como punto de partida, plantea el recurrente consiste en determinar la naturaleza jurídica del objeto del presente recurso, que el actor viene a considerar un híbrido, mezcla de múltiples actos administrativos -que llega a cuantificar en número de 302-, junto con una auténtica disposición general de carácter normativo.

Esta Sala ha venido reiterando, no solamente al resolver autos de suspensión del Real Decreto recurrido, sino también al dictar sentencias sobre el fondo, y cuando la naturaleza jurídica de la disposición recurrida se planteaba, que el citado Real Decreto tiene eficacia normativa; y ello como expresamente se declara en las sentencias de 12 de mayo de 2009 y 28 de abril de 2010 , resultando confirmada esta naturaleza jurídica no solamente por el propio preámbulo de la disposición, que así lo califica, sino también por la estructura y contenido del Real Decreto que se divide en artículos, disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, cuestión ésta que el propio recurrente, en definitiva, reconoce que carece de relevancia práctica pero que, en modo alguno, puede ser cuestionada, ya que la naturaleza híbrida de disposiciones como la presente, de naturaleza organizativa, no está admitida en nuestro ordenamiento jurídico, y reconocer la misma supondría alterar incluso el procedimiento de elaboración de la norma, aparte de equivaler a asignar a la inmensa mayoría de las disposiciones organizativas esta naturaleza híbrida, admitiendo la existencia de un tercer género, distinto del de acto y disposición general, lo que contradice los principios reguladores de nuestro derecho administrativo. Piénsese que la inmensa mayoría de las disposiciones de este carácter organizativo tienen carácter normativo, innovando el ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, producen efectos concretos para el personal afectado por la norma, que podría, al igual que hacen los recurrentes, alegar también la naturaleza de acto administrativo junto con la de una auténtica disposición general.

TERCERO.- Partiendo de la consideración de acto administrativo, naturaleza jurídica que como ya hemos examinado no cabe atribuir al Real Decreto recurrido, aluden los recurrentes a la omisión del trámite de audiencia, aduciendo que se alteró incluso el inicial contenido con el que el trámite de audiencia se concedió a los Registradores afectados por la demarcación y que, en todo caso dicho trámite, conforme al artículo 84 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiera concederse con carácter final y antes de la definitiva resolución administrativa, invocando igualmente la infracción del artículo 42 de la citada Ley en cuanto a la caducidad, resultante de la duración de la tramitación de las actuaciones. Estos dos argumentos fundados en el carácter de acto administrativo de la indicada resolución han de ser rechazados como fundamento de la pretensión anulatoria, aunque sea con el limitado alcance con el que hemos aceptado la legitimación de los actores, dado el carácter de disposición general de la norma indicada, lo que impide, como alega el Abogado del Estado, la traslación a este supuesto de lo decidido en otros distintos, como el recurrente hace, reflejando anteriores dictámenes del Consejo de Estado



o jurisprudencia de la Sala sobre traslado de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. No resultan por ello aplicables ni la disposición invocada sobre el trámite de audiencia ni tampoco la relativa a la caducidad de las actuaciones.

En cualquier caso ha de precisarse que a los Registradores recurrentes, como los demás afectados, no se les ha originado indefensión y que, cuando el artículo 482 del Reglamento Hipotecario habla del informe razonado de los Registradores, ello no supone que éste haya de emitirse teniendo a la vista la totalidad del expediente administrativo y el final del mismo, siendo posible la emisión de informes, aunque la demarcación ulteriormente sufra alteraciones, pues, como afirmó el Consejo de Estado en su dictamen, no le es exigible al órgano instructor que el borrador remitido a los Registradores sea el definitivo y que la ley le obliga a que se abstenga de introducir cambios en él, o que, modificado en alguno punto, deba abrirse nueva audiencia, pues así este complejo procedimiento de modificación de la demarcación se enredaría en trámites interminables.

En relación con los informes emitidos en las actuaciones hemos de precisar que, según recuerda la sentencia de 5 de mayo de 2009, el procedimiento de elaboración del Real Decreto se contempla en el artículo 482 del Reglamento Hipotecario, según el cual "la creación o supresión de Registros de la Propiedad se acordará por el Ministerio de Justicia, a propuesta de la Dirección General de los Registros y del Notariado, previo un expediente al que se aportarán datos estadísticos y los informes razonados de las Autoridades locales, Registradores de la Propiedad, Notarios, Jueces de Primera Instancia, Presidente de la Audiencia Territorial y Junta del Colegio Nacional de Registradores. Asimismo, se podrá abrir información pública en los municipios afectados. La resolución se adoptará por Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado. El Real Decreto recurrido se sometió a informe de los Registradores, Colegio de Registradores de España, Comunidades Autónomas, Colegios Notariales, Tribunales Superiores de Justicia, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares, como refleja el dictamen del Consejo de Estado, recabándose los informes de los Jueces de Primera Instancia a través de los Tribunales Superiores de Justicia y de los Alcaldes de los municipios afectados a través de las Diputaciones Provinciales, de manera que no puede atribuirse a la Administración demandada la omisión de tales trámites".

Se producen, por lo tanto, las audiencias previstas reglamentariamente, sin que la modificación del planteamiento inicial pueda considerarse sino como una consecuencia del desarrollo del procedimiento, que se dirige a garantizar el acierto de la resolución finalmente adoptada, respondiendo a la valoración que la Administración ha de efectuar en el ejercicio de sus competencias y que, en este caso, tiene un amplio reflejo, no solo en estas modificaciones parciales de alguno de los elementos, como el caso de las localidades que integran las nuevas circunscripciones, sino en el hecho de que la previsión inicial que afectaba a 450 nuevos Registros haya disminuido hasta los 302 que finalmente se han producido, sin que ello suponga que hayan de reiterarse los informes emitidos, que han cumplido su finalidad de poner en conocimiento de la Administración la posición de las autoridades, corporaciones e instituciones informantes.

Así lo viene entendiendo la jurisprudencia en relación con el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, señalando la sentencia de 31 de enero de 2001, por referencia a la de 27 de mayo de 1993, valorando las modificaciones allí producidas, que no requería nuevo dictamen del Consejo de Estado, "ya que es necesario compatibilizar el carácter final de dicho dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículos 97 de la Constitución y 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre), de la que resultaría desapoderado éste si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva del texto reglamentario a dicho dictamen, pues sólo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado (Sentencias de 6 de octubre de 1989 y 11 de diciembre de 1991)". Criterio aplicable, respecto de la alegada infracción del art. 24 de la Ley 50/97, por falta de una segunda audiencia de las autoridades y corporaciones indicadas, según se recoge en la jurisprudencia, señalando la sentencia de 12 de febrero de 2002, que: "el que los informes, efectivamente emitidos por los organismos o corporaciones consultados, lo fueran con anterioridad al segundo texto del proyecto de Reglamento definitivamente aprobado no invalida el trámite de audiencia ni exige que se vuelva a pedir nuevo informe, dado que éstos son preceptivos pero no vinculantes y se ha conseguido el fin perseguido, que no es otro que quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición se ilustre con el criterio de los organismos consultados".

Por todo ello han de rechazarse las alegaciones que en este aspecto y como infracción del art. 24.1.c) de la Ley del Gobierno se formulan en la demanda.



CUARTO.- Se alega igualmente por los recurrentes la falta de informe del Ministerio de Administraciones Públicas con la consiguiente infracción del artículo 24.3 de la Ley 50/1997. Según resulta de dicho precepto, tal informe es exigible cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuestión sobre la que no se proyecta el Real Decreto impugnado, que no contiene disposición alguna sobre tal distribución de competencias. Lo que es distinto de la justificación del título competencial en virtud del cual se dicta el Real Decreto, que también se cuestiona por la parte recurrente al entender que el Gobierno carece de competencia para modificar la demarcación registral tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo art. 147.1.c) establece que "1. Corresponde a la Generalidad de Cataluña, en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, la competencia ejecutiva que incluye en todo caso:... c El establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios".

A tal aspecto se refiere el informe de la Secretaría General Técnica de 20 de septiembre de 2005, señalando que el título competencial del Estado resulta del art. 149.1.8ª de la Constitución, con referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional establecida al efecto en sentencias 87/1989 y 97/1989, que indica el alcance de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia en cuanto a la participación en las demarcaciones registrales, que puede consistir en la emisión de informes, como allí había ocurrido y también se ha producido en este caso, en el que han sido oídas las Comunidades Autónomas, según se ha expuesto antes.

El Consejo de Estado, ante la publicación de la citada Ley Orgánica 6/2006, siguiendo informes anteriores y partiendo de la interpretación que el Tribunal Constitucional hace en las citadas sentencias 87/1989 y 97/1989 del art. 149.1.8ª de la Constitución, razona que el ejercicio práctico de las competencias ahora atribuidas a la Generalidad exigirá una reforma del ordenamiento jurídico aplicable, que hoy se concreta en la Ley Hipotecaria, y hasta que esa reforma se produzca, los poderes públicos no pueden dejar de ejercitar sus competencias ante la hipótesis de un cambio de titularidad, cesión o transferencia de las mismas, pues prevalece, dentro de un esquema de lealtad institucional y cooperación, el interés público superior en juego, que puede exigir el adecuado y puntual ejercicio de los poderes y competencias constitucional y legalmente atribuidos. Es decir, no cabe que, por la pendencia de un proceso abierto de reformas estatutarias, la Administración General del Estado deje de ejercer las competencias que, en un determinado momento constitucional, le son propias (como es el caso de la determinación y revisión de la demarcación notarial), pues es su deber y obligación constitucional el velar por que los servicios públicos de su competencia se presten adecuadamente, no pudiendo retrasar las modificaciones exigidas para la mejor prestación de los mismos por un hipotético traspaso de competencias derivado de la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía o la reforma de los vigentes, añadiendo que ello no inmoviliza al nuevo titular de la competencia o vacía de contenido sus nuevas potestades, pudiendo actuarlas a su voluntad, con los nuevos límites que resulten de la nueva distribución competencial.

El mismo criterio se asume en el preámbulo del Real Decreto 172/2007 impugnado y, lo que es más significativo, por la Generalidad de Catalunya, no sólo en la contestación de la demanda en la que se opone al planteamiento del recurrente, sino en el proceso de asunción de las competencias reconocidas en el citado art. 147 del nuevo Estatuto de Autonomía, como se refleja en la Orden JUS/390/2007, de 23 de octubre, por la que se dictan normas para la ejecución del Real decreto 172/2007, de 9 de febrero, publicada en el DOGC de 30 de octubre de 2007, en cuyo preámbulo se indica, entre otras cosas, que: << Al amparo de la disposición adicional segunda del citado Real decreto, los nuevos registros creados así como los registros matrices fueron objeto de concurso especial. Habiendo ejercido los titulares de estos últimos el derecho a opción que con carácter previo se les reconocía, procede ahora, de acuerdo con la disposición final segunda, que se dicten las normas que sean necesarias para interpretar y ejecutar el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, en especial lo relativo a fechas de funcionamiento independiente de los Registros y regulación del período de transición hasta el funcionamiento independiente.

Toda vez que como consecuencia de las modificaciones legislativas introducidas por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, por la que se aprobó el Estatuto de autonomía de Cataluña (art. 147.1 .a y c), esta comunidad autónoma ha asumido la competencia ejecutiva en lo relativo a la convocatoria, administración y resolución de los concursos, se hace preciso que se adopten medidas específicas de coordinación entre administraciones públicas.>>

Y añade la citada Orden, que <<Los poderes públicos no pueden dejar de ejercitar sus competencias ante la hipótesis de un cambio de titularidad, cesión o transferencia de las mismas, pues prevalece dentro de un marco de lealtad institucional y cooperación, el interés público afectado, esto es, la debida prestación de un servicio público, que puede exigir el adecuado y puntual ejercicio de los poderes y competencias constitucional



y legalmente atribuidas. Por otra parte, el ejercicio de esas competencias no debe inmovilizar ni perjudicar al titular de la nueva competencia.>>

Tal posición de la Generalidad es congruente con la participación de la misma en el procedimiento de elaboración del Real Decreto 172/2007 impugnado, abierto mucho antes y ya muy avanzado al momento de la publicación del nuevo Estatuto de Cataluña, en el que informó convenientemente sobre las nuevas demarcaciones registrales, atendiendo al interés público del adecuado funcionamiento del servicio registral que justificaba la reforma, y que, lejos de plantear la suspensión del procedimiento respecto de Cataluña una vez publicada la Ley Orgánica 6/2006, con la demora que ello hubiera supuesto para la reforma de la demarcación en dicha Comunidad Autónoma, asintió a su continuación y asumió sus competencias con la ejecución del Real Decreto 172/2007. Todo ello es reflejo de la necesidad de dar continuidad al ejercicio de las competencias, evitando que la modificación en la titularidad de las mismas supongan vacíos o interrupciones en el tiempo, con el consiguiente perjuicio para la adecuada prestación del servicio, lo que ha contemplado el Tribunal Constitucional con ocasión de las competencias cuyo pleno ejercicio venga condicionado por el traspaso de servicios, señalando en sentencia 155/1990, de 18 de octubre, que, aunque asumida la competencia por un precepto estatutario, puede el Estado seguir ejerciéndola provisionalmente hasta tanto no se lleve a cabo la transferencia de funciones y servicios (STC 143/1985, f. j. 9º). Todo lo cual resulta, como señala el Abogado del Estado, de la necesidad derivada del principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Todo lo cual lleva a rechazar las alegaciones que en contrario se formulan en la demanda tanto en relación con la incompetencia del Estado respecto a las disposiciones del Estatuto de Cataluña como al de la Generalidad Valenciana.

Respecto al informe del Consejo de Estado, los recurrentes entienden que debía de haberse emitido en razón de doble título, es decir, en cuanto desarrollo de la Ley Hipotecaria y modificación del Reglamento del Registro y, a su vez, dentro del procedimiento específico del artículo 275 de la Ley Hipotecaria, entienden los recurrentes que el informe del Consejo de Estado cumple con el primero de los títulos, mas que incumple el segundo ya que no hace referencia a ninguno de los 281 Registros de la Propiedad divididos.

En definitiva, los recurrentes no alegan esencialmente la ausencia de informe del Consejo de Estado sino que vienen a discrepar, como pone de relieve el Abogado del Estado, de su contenido, puesto que entienden que debía haber analizado una serie de extremos que el Consejo no analiza.

En definitiva, esta discrepancia con el contenido del informe preceptivo, que existe y consta en el expediente administrativo, no puede servir de fundamento a una pretensión anulatoria por ilegalidad por cuanto, aun cuando los recurrentes consideren insuficiente el contenido del informe, el mismo existe y ello es lo que ha de ser objeto de control por esta jurisdicción, resultando irrelevante el contenido a efectos de la infracción denunciada pues en el concreto contenido del informe el alto órgano consultivo ha incluido las consideraciones que estimó convenientes y dicho contenido, naturalmente, no puede ser objeto de revisión o censura por este Tribunal.

Respecto a la alegada falta de aprobación, previo examen de la Comisión de Subsecretarios, conforme exige el artículo 8.4 de la Ley del Gobierno, es lo cierto que la falta de incorporación de dicho informe a las actuaciones no implica que dicho examen previo no tuviese lugar, dado que se trata de un trámite que en realidad no forma parte del expediente y el artículo 24 de la Ley del Gobierno no lo menciona, y sin que, en todo caso, la omisión del mismo haya de ser considerada como omisión invalidante ya que con ella el acto no se ve privado de alcanzar su fin ni se ocasiona indefensión a los interesados por dicha omisión.

QUINTO.- Alegan igualmente los recurrentes la falta de motivación y arbitrariedad que imputan al Real Decreto objeto del recurso, alegaciones que, en concreto, han sido ya rechazadas por la jurisprudencia de esta Sala, de la que son ejemplo las sentencias de 5 de mayo de 2009, 3 de febrero de 2010 y 23 de abril de 2010, donde se afirma que, como señala la sentencia de 27 de noviembre de 2006, "tanto la memoria económica como la justificativa pueden ser sucintas, como dice el artículo 24.1.f) LGO, pero deben cumplir la finalidad a que responden. La memoria económica, proporciona al Gobierno una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar. La memoria justificativa, pone de relieve esos aspectos positivos de la decisión y los hace patentes frente a los administrados, ofreciendo así a estos las razones de la decisión, cumpliendo función análoga, en cuanto a sentido e importancia, a la motivación de los actos administrativos, plasmando, en relación a los reglamentos, el principio general de transparencia establecido en el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".



A tal efecto, precisa la sentencia de 13 de noviembre de 2000, que "una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero, aun así, la motivación, por la que se hacen explícitas las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria". Lo que no impide tomar en consideración las particularidades que la motivación presenta en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, a las que alude la sentencia de 22 de junio de 2004, cuando señala que "el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquél caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, por lo que cabe desestimar que se haya acreditado que la norma reglamentaria impugnada carezca de motivación o de razón suficiente para su adopción, o que sean insuficientes los estudios previos, o los informes preceptivos evacuados, que constituyen, según tiene declarado esta Sala del Tribunal Supremo, cánones válidos para enjuiciar la conformidad a Derecho de las disposiciones generales".

A la vista de este planteamiento general, y observando la Memoria Justificativa que figura en el expediente, no puede mantenerse con éxito que la misma no cumpla las exigencias que le son propias de justificar la necesidad y oportunidad de la modificación de la demarcación registral llevada a cabo en virtud del Real Decreto 172/2007 impugnado, pues en dicha Memoria, tras describir el contenido de la norma, se justifica la necesidad y el deber de proporcionar a los usuarios un servicio registral adecuado, analizando al respecto el número de Registros existentes, atendidos los documentos, asientos e inscripciones que se practican en los mismos; incremento de tales documentos y asientos; adecuación de la capitalidad de los existentes a la realidad social, demográfica y de volumen de titulación existente; comprobación de la calidad del servicio; y análisis de las obligaciones de los registradores. Se refiere a la solicitud a los Registros existentes de información estadística, cuyo examen demostró la necesidad de abordar la revisión de la demarcación registral, que contemplaba una realidad anterior, concretamente de 1997, argumentando sobre los indicados aspectos, y concluyendo que se ha producido un notable incremento de la titulación, que tal incremento conlleva el correlativo de la práctica de los asientos, que se han multiplicado las exigencias de obtención de publicidad de los diferentes Registros y que se evidencia que las obligaciones de los Registradores se han alterado por los cambios legislativos.

En cuanto a su oportunidad, señala que no podía dejar de abordarse esta demarcación, aun cuando no hubieran transcurrido diez años para una revisión total, pues sí han transcurrido cinco años desde la última efectuada.

Añade que la norma se acomoda al procedimiento de reforma de dicha demarcación, que en el plano sustantivo deberá atender a lo que "convenga al servicio público", tomando como datos objetivos el volumen y movimientos de la titulación sobre los bienes inmuebles, derechos reales y sociedades, además de otros criterios, como el cambio del modo en que debe prestarse la función registral o las alteraciones demográficas. En el aspecto procedimental razona sobre el seguimiento por la Dirección General de los Registros y del Notariado de los trámites previstos en los arts. 275 de la Ley Hipotecaria y 482 de su Reglamento.

A la justificación o motivación de la modificación operada contribuye el preámbulo del propio Real Decreto 172/2007, que refleja y concreta las razones expuestas en la Memoria Justificativa y que no es necesario reproducir.

Es más, la necesidad y oportunidad de la revisión de la demarcación registral no se discute en su consideración general en los distintos informes emitidos, lo que se refleja en el dictamen del Consejo de Estado, cuando señala que la necesidad de una nueva demarcación ha sido aceptada por todas las partes.

Se cuestiona el alcance de la memoria en cuanto no descende a la justificación concreta respecto de cada una de las modificaciones operadas en los distintos Registros existentes, lo cual podría compartirse si no existieran en el expediente los datos precisos y decisiones concretas e individualizadas respecto de cada uno de los Registros afectados, en aplicación de los criterios expuestos con carácter general en la Memoria, de manera que cualquier interesado puede conocer los elementos de juicio que han llevado a la Administración a adoptar la decisión correspondiente a cada Registro de la Propiedad y actuar en consecuencia en defensa de sus intereses, produciéndose una motivación "in aliunde" que la jurisprudencia admite y que no resulta injustificada en un supuesto como el presente que se proyecta sobre un número considerable de Registros, siempre que en el expediente de referencia se contenga la motivación relativa a cada uno de ellos, como es el caso. Ello al margen de que se discuta si el método seguido para la reforma es técnicamente el más adecuado, cuestión que solo resultaría relevante en cuanto propiciara la inobservancia de los requisitos formales exigidos en la elaboración de la norma, que no es el caso.



Otro tanto ha de indicarse en cuanto a la Memoria Económica, en la que se señalan los aspectos que tradicionalmente debe atender: si va a suponer incremento de los gastos ya presupuestados por el Estado o es ejecución de una partida presupuestaria aprobada, y qué incidencia económica tiene el proyecto de reglamento en la sociedad o sus destinatarios; y responde a cada uno de tales aspectos, en el primer caso, que no se genera gasto alguno por cuanto la intervención de la Administración General del Estado se centra en ordenar la demarcación de unos funcionarios públicos cuya retribución no se produce contra partida presupuestaria alguna, y, en el segundo aspecto, considera que el proyecto no tiene impacto económico alguno en la sociedad en general, aunque la adecuada prestación del servicio redundará en beneficio de los destinatarios, para los que tampoco supone coste económico alguno.

SEXTO.- Alegan igualmente los recurrentes la infracción del principio de igualdad y el de confianza legítima, entendida la primera como igualdad con el resto de los Registradores y con la demarcación de las Notarías, mas sin tener en cuenta que el criterio esencial que en atención al volumen de asientos ha seguido la Administración, si bien toma como base el contenido de la Orden de 29 de julio de 1997, como el propio recurrente acepta, en el que se fija como volumen de asientos idóneo el cifrado en 8.000 anuales, según hemos precisado en sentencia de 6 de mayo de 2009, dicha cifra no puede considerarse sino como determinante de la posibilidad de una alteración de la demarcación, posibilidad que la Administración puede actuar o no, tomando en consideración otras circunstancias, lo que significa que, como declaramos en sentencia de 6 de mayo de 2009, sólo en el supuesto de que el volumen de titulación fuera manifiestamente inadecuado para justificar una alteración del ámbito territorial de un Registro de la Propiedad cabría afirmar falta del presupuesto habilitante y arbitrariedad, mas, por el contrario, ha de entenderse, como expresa la sentencia de 22 de septiembre de 2009 que la Orden Ministerial de 29 de julio de 1997 fija el límite para una atención registral de calidad en 8.000 asientos por año, lo que significa que la Administración se ha vinculado a sí misma fijando un criterio objetivo que justifique la creación de nuevos registros por segregación o duplicación de los ya existentes; mas la cifra antes indicada constituye el límite máximo para una atención registral de calidad por lo que aproximarse a dicha cifra o sobrepasarla es el criterio que justifica la creación de nuevos registros por segregación de otros preexistentes, sin que ello suponga imponer en todos los casos a la Administración la obligación de realizar dicha nueva demarcación en todos los supuestos en que se alcance aquel volumen de asientos, cifra que, por otro lado, no cabe referirla solamente a los asientos de presentación sino también, y como es más lógico, a la totalidad de inscripciones, cancelaciones y anotaciones, y que, por otro lado, ha de entenderse simplemente como una cifra aproximada y, en tal sentido, permite a la Administración apreciar la concurrencia de otras circunstancias para proceder a la creación o segregación de registros.

Alegan los recurrentes, descendiendo al detalle de cada uno de los Registros afectados, que la cifra de asientos y las circunstancias concurrentes no justificaban la segregación de los Registros, tomando en consideración exclusivamente, en unos casos, la cantidad de asientos de presentación, y excluyendo la consideración de las inscripciones, cancelaciones y anotaciones, y considerando, en otros, la mitad del año 2004 al que van referidas las actuaciones y que fue efectivamente, como consta en el expediente administrativo, tomado en consideración como referencia por el Ministerio de Justicia para proceder a la nueva demarcación.

En todos los supuestos a que los recurrentes se refieren y tomando en cuenta el volumen de inscripciones, anotaciones y cancelaciones, resulta que el mismo supera o se aproxima a la cifra de 8.000 asientos a que se refiere la Orden Ministerial de 29 de julio de 1997.

Únicamente el Registro de Calviá ofrece una cifra que, si bien en el primer semestre de 2004 refleja 4.097 inscripciones, anotaciones y cancelaciones, lo que multiplicado por dos, arroja un total de 8.194, como alegó el Sr. Abogado del Estado al contestar la demanda, es lo cierto que el recurrente afectado D. Carmelo puso de manifiesto en trámite de conclusiones que la cifra a que aludía el Abogado del Estado para la totalidad del año 2004 no coincidía con la recogida en el anuario correspondiente a dicho año, sino que resultaba muy inferior a la misma según el citado anuario, y ascendía a la totalidad de 6.712 inscripciones, cancelaciones y anotaciones como correspondientes al Registro de la Propiedad Calviá nº 1. Ello dio lugar a que por la Sala, y para mejor proveer, se interesara de la Dirección General de Registros y del Notariado la expedición de certificación acreditativa del número total de inscripciones, cancelaciones y anotaciones practicadas en el Registro de Calviá en el año 2004, a lo que el citado centro directivo respondió dando la cifra de 6.712 total, lo que, cualquiera que sea la opinión que pueda merecer la comparación de la cifra del primer semestre de 2004 en que, según el Registrador se practicaron 4.097 inscripciones, cancelaciones y anotaciones, y el total de la anualidad que ascendió tan sólo a 6.712, es lo cierto que en el caso de dicho Registro se produce, según los datos que obraban en el expediente y que han sido confirmados por la certificación solicitada a la Dirección General de Registros y del Notariado, el supuesto determinante de la falta de presupuesto habilitante que justifique una alteración del ámbito del Registro de la Propiedad Calviá nº 1, siguiendo para ello el criterio señalado en nuestra sentencia de 6 de mayo de 2009, toda vez que a la Sala no se le ha ofrecido argumento alguno que justifique otra solución ante la falta de argumentación por parte de la Administración recurrida



en el trámite ofrecido a la vista de la nueva documentación aportada por la Dirección General, y ello por más que resultara notablemente inferior la cifra de inscripciones, anotaciones y cancelaciones practicadas en el segundo semestre de 2.004 respecto a las del primero de dicho año, teniendo en cuenta, además, que en los ejercicios posteriores de 2.005 y 2.006 y según datos correspondientes al anuario acompañado por los propios recurrentes y no cuestionado por el Sr. Abogado del Estado, la cifra total de dichas actuaciones ascendió a 5.736 y 5.912 respectivamente, que, evidentemente, no puede entenderse como cifra aproximada a la de 8.000 asientos que la Orden de 29 de julio de 1997 había fijado como justificativa de la práctica de la segregación de Registros, con una clara autolimitación por parte de la propia Administración.

Procede, por lo tanto, aceptar la pretensión de anulación formulada por el recurrente del Real Decreto en su artículo 1º y en lo que se refiere al anexo I, en lo relativo al Registro de la Propiedad de Calviá nº 1, y con ello estimar en parte el recurso interpuesto por D. Carmelo y desestimar en todo lo demás, rechazando la pretensión de nulidad de la Disposición Adicional Segunda, concurso especial, ya que, de un lado, ningún argumento ofrecen los recurrentes para ello y, por otro, la regulación que en la misma se hace y su aplicación o no a los actores, en relación con el concurso especial a que se refiere, dependerá de la existencia o no de los nuevos registros. Tampoco procede la nulidad de "cualquier acto de ejecución, aplicación y desarrollo de la ejecución material de la disposición", dados los términos generales con que la misma se formula y que, en todo caso, envuelve un problema de ejecución de sentencia.

SEPTIMO.- No se aprecian méritos bastantes para una condena en costas.

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el presente recurso exclusivamente en lo que se refiere al artículo 1 del Real Decreto 172/2007 de 9 de febrero por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Inmuebles y en lo que afecta al Registro de la Propiedad de Calviá, a que se refiere el anexo I, declarando la nulidad de la división de dicho Registro nº 1 por su disconformidad a derecho, desestimando el recurso en todo lo demás. Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos .