



Roj: **STS 2853/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2853**

Id Cendoj: **28079130052018100328**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **17/07/2018**

Nº de Recurso: **397/2017**

Nº de Resolución: **1250/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STS 2853/2018,**
AATS 10325/2018

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.250/2018

Fecha de sentencia: 17/07/2018

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 397/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

Procedencia: CONSEJO DE MINISTROS.

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

Transcrito por: Ppt

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 397/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Valverde

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1250/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Jose Juan Suay Rincon

D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 17 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo 397/2017, interpuesto por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Aquilino , y asistido por el letrado don Manuel J. Silva Sánchez, contra el artículo 2. 2º, el Anexo II al que se remite, y la disposición derogatoria única (en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero), todo ello del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo , por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

Han intervenido como partes demandadas la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado don Manuel Garayo Orbe, y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Estado, representado por el procurador don Javier Zabala Falcó y asistido del letrado don José Argüelles Pintos.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 4 de mayo de 2017, don Aquilino , Registrador titular del Registro de la Propiedad de Tolosa nº 1, interpuso ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo frente al artículo 2. 2º, el Anexo II al que se remite y la disposición derogatoria única (en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero), todo ello del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo , por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (BOE 4 de marzo de 2017).

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación de 5 de mayo de 2017, se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, del Consejo de Ministros, por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, el cual se admite a trámite, teniéndose por personado al procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de don Aquilino , y requiriéndose al Ministerio de Justicia a fin de que, en el improrrogable plazo de veinte días, bajo los apercibimientos previstos en el artículo 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), remitiese el expediente administrativo correspondiente a la resolución impugnada, debiendo practicar los emplazamientos a que se refiere el artículo 49 de la misma Ley , ordenándose, igualmente, la publicación de oficio del anuncio de la interposición del recurso en el Boletín Oficial del Estado, lo cual fue llevado a cabo en el de fecha 17 de mayo de 2017 (BOE 117).

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de fecha 21 de junio de 2017 se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personado a la Administración demandada, dándose traslado por veinte días al procurador Sr. Vázquez Guillén para formalizar la demanda.

Por diligencia de 6 de julio de 2017 se tuvo por personado al procurador D. Javier Zabala Falcó, en nombre y representación del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

CUARTO.- Con fecha 24 de julio de 2017 se presentó escrito de formalización de la demanda por parte de don Aquilino , en cuyo suplico solicitaba que se declarase la nulidad del artículo 2. 2º, del Anexo II al que ése se remite, y de la disposición derogatoria única (en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013) del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo , o, subsidiariamente, que se declare la nulidad de la derogación de la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles, causada por la entrada en vigor de la disposición derogatoria única del mencionado Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo.

Por medio de otrosí interesó el recibimiento a prueba del recurso, proponiendo las documentales obrantes en el expediente administrativo y las aportadas con el escrito de demanda.

QUINTO.- Por diligencia de 25 de julio de 2017 se tuvo por formalizada la demanda, dándose traslado a las partes demandadas para contestarla en el plazo de veinte días, escritos de contestación que fueron presentados por la Administración General del Estado y por el Colegio de Registradores de la Propiedad



y Mercantiles de España el 24 de octubre y el 20 de noviembre de 2017, respectivamente, interesando la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

SEXTO.- El 22 de noviembre de 2017 se dicta decreto en el que se acuerda considerar indeterminada la cuantía del procedimiento, pasando las actuaciones al Magistrado Ponente para resolver sobre el recibimiento a prueba solicitado por el demandante, dictándose auto en fecha 5 de diciembre de 2017 acordando no haber lugar a la misma.

SÉPTIMO.- En fecha 26 de enero de 2018 se extiende diligencia concediéndose diez días a la parte demandante para evacuar trámite de conclusiones, presentándolas mediante escrito el 13 de febrero de 2018, solicitando a la Sala que se dicte sentencia estimando las pretensiones contenidas en la demanda.

Posteriormente se da traslado por plazo común de diez días a las partes demandadas para evacuar las suyas, presentando sus escritos de conclusiones el 26 y el 28 de febrero de 2018, declarándose conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento por providencia de fecha 28 de febrero de 2018.

OCTAVO.- Por providencia de 14 de marzo de 2018 se señaló para votación y fallo el día 8 de mayo de 2018, continuando la deliberación hasta el 2 de julio siguiente, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contiene una pretensión anulatoria principal que se concreta en la nulidad (1) de los artículos 4 y 5, (2) del Anexo II al que el artículo se remite, y (3) de la disposición derogatoria única —en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013—, todos ellos, del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

La pretensión subsidiaria del recurrente la limita a que se declare, exclusivamente, la nulidad de la derogación de la citada Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles, causada por la entrada en vigor de la disposición derogatoria única del mencionado Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo.

SEGUNDO.- Son antecedentes a tomar en consideración en el presente recurso los que, a continuación se relacionan:

1º. Mediante Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero (RD 2007), por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles se establecieron los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles que se relacionan en el Anexo I (artículo 1º); se llevó a cabo la división material de los Registros de la Propiedad que a la fecha de su entrada en vigor se desempeñaban en régimen de división personal, recogidos en el Anexo II (artículo 2º); y se dividieron personalmente los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles que se relacionan en el Anexo III (artículo 3º).

Por lo que al presente recurso interesa, en el Anexo I se establece el Registro de la Propiedad de Tolosa número 2, en los siguientes términos:

"Se forma por segregación del Registro de la Propiedad de Tolosa.

Capitalidad: Tolosa.

Circunscripción: Los siguientes términos municipales: Ordizia, Beasain, Alzaga, Ataun, Itsasondo, Arama, Olaberria, Idiazabal, Lazkao, Gaintza, Zaldibia, Zerain, Mutiloa, Zegama, Ormaiztegi, Gaviria, Segura y Legorreta".

2º. Mediante Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de enero de 2008 fue resuelto el concurso ordinario para la provisión de Registros de la Propiedad (nº 273), adjudicando en Registro nº 1 de Tolosa al registrador recurrente y el nº 2 a otra registradora, que, mediante posterior Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 24 de enero de 2012 —por la fue resuelto el concurso ordinario para la provisión de Registros de la Propiedad nº 283—, fue destinada a otro Registro, quedando, pues, vacante el Registro nº 2 y pasando a ser interinado por el Registrador recurrente, titular del Registro nº 1 de Tolosa.

3º. En el siguiente concurso (nº 284), resuelto por Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 de mayo de 2012, el Registro de la Propiedad nº 2 de Tolosa resultó vacante, quedando a la



espera de ser incluido en el siguiente concurso entre aspirantes, lo cual no aconteció de conformidad con la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero.

4º. Efectivamente, la citada Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero (BOE 16 de febrero), de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles, dispuso en sus artículos 3 y 4 :

"Artículo 3. Aplazamiento de la provisión de Registros vacantes con registrador interino y reagrupación provisional de los mismos.

La adjudicación de los Registros de la Propiedad que se relacionan en el anexo II de la presente Orden, establecidos por 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 Muebles, que habiendo sido desempeñados inicialmente por registrador titular, se encuentran en la actualidad vacantes y a cargo de registrador interino, será realizada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, entre los registradores integrantes del Cuerpo de Aspirantes, en la forma prevista en el artículo 503 del Reglamento Hipotecario , a partir del día 1 de enero de 2015; quedando entre tanto reagrupados, de modo plenamente integrado, a los Registros que también se indican en dicho anexo II.

Artículo 4. Registrador titular y efectos.

En todos los casos comprendidos en los apartados primero y segundo de esta Orden, el registrador de la propiedad tendrá el carácter, a todos los efectos legales, de registrador titular de los Registros únicos subsistentes, pendientes de segregación o división, o los Registros resultantes de la agrupación provisional.

Los registradores titulares a cuyos Registros se incorporan los mencionados en el apartado segundo anterior deberán tomar posesión de los mismos, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la presente Orden".

En la misma Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero (de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles) figuraba (Anexo II) el Registro de Tolosa nº 2, como "Registro vacante", y el Registro de Tolosa nº 1, como "Registro al que se agrupa".

5º. La misma posposición se llevó a cabo, respectivamente, hasta el 1 de enero de 2016 y hasta el 1 de enero de 2018, mediante las Órdenes JUS 2402/2014, de 11 de diciembre (BOE 22 de diciembre) y JUS/1411/2016, de 31 de julio (BOE 31 de agosto), por las que se modificaba la anterior Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero (BOE 16 de febrero).

6º. Tras la correspondiente tramitación, el Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (RD 2017), publicado en el BOE de 4 de marzo de 2017, aquí impugnado. El recurrente ---como hemos expresado--- concreta su impugnación en los siguientes aspectos del RD 2017:

A) El artículo 2º.2 del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo .

"Artículo 2. Criterios de modificación de la demarcación de los Registros de la Propiedad.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 275 de la Ley Hipotecaria y 482 del Reglamento Hipotecario , se procede a modificar la demarcación de los registros de la propiedad de acuerdo con los siguientes criterios:

(...) 2.º Los Registros de la Propiedad establecidos en virtud del Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, que habiendo sido efectivamente creados se encuentran en la actualidad vacantes, y que fueron reagrupados provisionalmente mediante Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados Registros de la Propiedad creados por el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, por haber quedado desiertos en el correspondiente concurso ordinario y en el posterior concurso de provisión de plazas entre aspirantes, quedan automáticamente reagrupados al Registro o Registros de la Propiedad de los cuales procedían por segregación o división antes de la entrada en vigor del referido real decreto. No obstante, si el registro al que se aplica este criterio tiene su sede actual en una localidad donde no existen más Registros de la Propiedad, procederá su agrupación con aquél con el que se ha unido plenamente, aunque con carácter transitorio en la correspondiente Orden de aplazamiento de la efectividad de la demarcación anteriormente citada.

La determinación de los registros a reagrupar de acuerdo con este criterio y en su caso, la forma de agrupación especial, se contienen en el anexo II del presente real decreto. Corresponde a la Comunidad Autónoma de



Cataluña determinar los concretos registros a reagrupar en dicha Comunidad Autónoma en aplicación de este criterio, así como llevar a cabo su reagrupación o agrupación especial que, en su caso justifique, en ejercicio de sus competencias ejecutivas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 147.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña".

B. El Anexo II del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, al que se remite el citado artículo 2º.2 (párrafo 2º).

C. La Disposición Derogatoria Única del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, en cuanto, en concreto, deroga la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles.

"Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas la disposición adicional primera del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio; la Orden JUS/3132/2007, de 23 de octubre, por la que se dictan normas para la interpretación y ejecución 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 Muebles; la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles, así como cuantas disposiciones del mismo o inferior rango se opongan a lo establecido en este real decreto".

TERCERO.- La representación del Colegio de Registradores de la Propiedad codemandado cuestiona en la contestación a la demanda la inadmisibilidad parcial del recurso por la falta de legitimación activa del recurrente (artículo 69.b en relación con el 19.1.a) de la LRJCA) en cuanto impugna el artículo 2.2º, el Anexo II al que se remite, y la disposición derogatoria única (en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero), todo ello del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

La codemandada, con la invocación de las sentencias de esta Sala de 28 de abril de 2009 y de 19 de enero de 2011, considera que el recurrente, ni los registros de la Propiedad de Tolosa se encuentran afectados por los preceptos citados como impugnados, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.2 de la LRJCA, no se aprecia que la declaración de nulidad del artículo 2.2º y del Anexo II produzcan de modo inmediato un efecto positivo o negativo actual o futuro, pero cierto, para el recurrente. Ello, además se deduce de las pretensiones principal y subsidiaria del suplico de la demanda, pretendiendo, en realidad, que se mantenga en vigor la Orden JUS/231/2013 en su totalidad, en cuanto la misma se refería al Registro de la propiedad nº 2 de Tolosa (vacante) y nº 1 (Registro al que se agrupa), resultándole indiferente el resto de la Orden.

Tal planteamiento no puede acogerse, pues la sentencia invocada alude a la falta de legitimación para pedir la nulidad de una disposición general de amplio contenido, como era el Real Decreto 172/2007 que efectuó la anterior modificación de la demarcación registral, que en nada les afectaba a salvo las modificaciones introducidas en los registros de los que eran titulares, situación muy distinta a la planteada en este recurso, en el que el actor limita su impugnación a aquellos preceptos que entienden que afectan a su situación profesional en relación con las normas que inciden en la agrupación de los Registros de la Propiedad de Tolosa y las consecuencias en cuanto a la provisión y desempeño de los mismos, como se desprende del suplico de la demanda que antes se ha reproducido, situación en la que ha de estarse al criterio jurisprudencial, según el cual, tratándose de la impugnación de disposiciones generales que afectan a intereses profesionales, como señala la STS de 4 de febrero de 2004, se reconoce legitimación a los profesionales y a las entidades asociativas cuya finalidad estatutaria sea atender y promover tales intereses en la medida que tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el reglamento impugnado (SSTS, entre otras, de 24 de febrero de 2000, 22 de mayo de 2000, 31 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001 y 12 de febrero de 2002).

CUARTO.- Tres son las argumentaciones jurídicas con las que pretende sustentarse tanto la pretensión principal (la nulidad del artículo 2. 2º, del Anexo II al que el artículo se remite, y de la disposición derogatoria única --en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013-- del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo), como la pretensión subsidiaria (limitada a que se declare, exclusivamente, la nulidad de la derogación de la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, de aplazamiento de la efectividad de la demarcación en relación con determinados registros de la propiedad creados por 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 Muebles, causada por la entrada en vigor de la disposición derogatoria única del mencionado Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo).



En primer lugar se alude a la **omisión del trámite de audiencia** del recurrente durante la tramitación del procedimiento que ha culminado con la aprobación del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo (RD 2017).

Describe el recurrente sumariamente las especiales características de los registradores de la propiedad y de la función registral, que, según se expresa, ejercen una función pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 274 de la Ley Hipotecaria y 536 del Reglamento Hipotecario, sin que se trate, sin embargo, de un ejercicio común de la función pública, como se desprende de los artículos 294 de la Ley Hipotecaria que desarrollan los artículos 357, 558 y 559 del Reglamento; en concreto, el recurrente recuerda que sus honorarios serán los que se establezcan en su Arancel, aprobado por el Ministerio de Justicia, así como la obligación de costear los gastos necesarios para el funcionamiento y conservación de los Registros. Expone que, por ello, un supuesto de división de un registro implica la reducción de ingresos brutos del arancel a la mitad, lo cual, teniendo en cuenta el sobredimensionamiento del personal que se produce, y las inversiones realizadas en inmuebles y material informático, determina implica una pérdida de ingresos netos para el registrador superior al 50 por ciento.

De tales circunstancias y estatus, o posición jurídica, el recurrente afirma la condición de interesado directo, ya se entienda que el RD 2017 impugnado tiene en su totalidad carácter de disposición general, o no.

El recurrente reconoce la solicitud de datos referidos a los ejercicios 2009/2012, llevada a cabo por el Subdirector General del Notariado y de los Registros en fecha de 25 de enero de 2013, para la elaboración de los estudios necesarios para la modificación de la demarcación registral. Igualmente reconoce que en fecha de 21 de noviembre de 2013 recibió comunicación de la misma Subdirección General poniendo en su conocimiento que la Dirección General había acordado el inicio del procedimiento para la revisión de la demarcación registral, adjuntándose a tal comunicación documento Anexo en el que se enumeraban los "Criterios básicos para la revisión de la demarcación registral" y concediendo un plazo de quince días para la remisión de informe sobre la necesidad y oportunidad de la revisión de la demarcación, sobre los criterios propuestos, sobre las modificaciones relativas a la demarcación, y, en fin, sobre cualquier otra cuestión o dato que estimaren pertinente. Reconoce que esta fue la única audiencia concedida al recurrente, lo cual resultaba justificado por cuanto el Proyecto del Real Decreto no afectaba al Registro de la Propiedad nº 2 de Tolosa, del que el recurrente era titular a todos los efectos.

Reclama el recurrente que la elaboración del RD 2017 debería haberse ajustado a lo previsto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, citando al respecto y reproduciendo la doctrina contenida en la STS de 13 de noviembre de 2000, a lo que añade que la aplicación del citado precepto no excluye la del artículo 482 del Reglamento Hipotecario --que justifica con informes del Consejo de Estado, así como con la doctrina contenida en la STS de 12 de mayo de 2009-- llegando a la conclusión de que el informe del registrador recurrente --afectado por el Real Decreto-- resultaba preceptivo, debiendo solicitarse el informe sobre el texto articulado o proyecto de Reglamento "más o menos definitivo", pero no sobre unos simples criterios incompletos, prematuros y provisionales.

Pues bien, el recurrente concluye señalando que tal audiencia no se ha producido con el Proyecto del Real Decreto impugnado, considerando vulnerados el artículo 84 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), el 24 de la Ley del Gobierno, y, en todo caso, el 482 del Reglamento Hipotecario, al no haberse dado audiencia al recurrente en las postrimerías del procedimiento de elaboración del mismo; en concreto ni sobre la derogación de la Orden JUS/231/2013 ni sobre la diferencia de trato de los Registros de la Propiedad regulados en el artículo 3 (Anexo II). Por todo ello, entiende el recurrente que era necesaria la audiencia en el momento en el que decidió excluirse del Anexo II del Proyecto del Real Decreto el Registro de Tolosa nº 2 así como incorporar al misma la derogación de la Orden JUS/231/2013 antes de que, en su versión final agotase sus efectos. Y sin que tal ausencia pueda considerarse sustituida por el informe emitido por el Consejo de Registradores.

En relación con tal planteamiento debemos señalar que este argumento nos sitúa --como venimos señalando-- ante el control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria, a cuyo efecto, como ya indicamos con ocasión de la impugnación del anterior Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, de demarcación registral, conviene señalar que tal actividad reglamentaria está subordinada a la Ley en sentido material (arts. 97 CE, 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPA, y 23 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) en cuanto no podrán regularse reglamentariamente materias objeto de reserva de ley, material y formal, y sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, los reglamentos no pueden abordar determinadas materias, como las que indica el citado artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público).



Desde el punto de vista formal el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (artículos 24 y 25 de la citada Ley del Gobierno), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (artículo 9.3 CE), según establece el artículo 52 de la LRJPA .

Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el artículo 106 de la Constitución , en relación con el artículo 26 de la Ley del Gobierno y el artículo 1 de la LRJCA , lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo, y ha de respetarse, la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la citada LRJCA , que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.

Las referencias normativas que se acaban de hacer valen, en cuanto, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley, como es el caso, no les será de aplicación la misma.

Pues bien, no pueden acogerse las concretas alegaciones de infracción de la Ley efectuadas por la parte recurrente con invocación del artículo 24 de la Ley del Gobierno y 482 del Reglamento Hipotecario , para cuyo examen conviene tener en cuenta que, según la jurisprudencia y como señala la STS de 13 de noviembre de 2000 , la elaboración de las disposiciones generales "constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 y regulado con carácter general en el artículo 24 CE , y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter "ad *solemnitatem* ", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte.»

En tal sentido, cuando se alude a la trascendencia de la inobservancia denunciada, se está haciendo referencia a una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, como señala la STS de 15 de diciembre de 1997 .

Por otra parte, este fue el criterio mantenido por el Consejo de Estado en su Dictamen, que expresó que, tras una profunda reconsideración del Proyecto, tras la retirada del texto sometido a dictamen en septiembre de 2014, se sometió a un nuevo trámite de audiencia de los registradores afectados, de manera que han sido varias las ocasiones en las que los interesados han sido oídos en la elaboración de la disposición impugnada, en todas ellas con conocimiento de los criterios que se pretendían aplicar a efectos de la modificación de la demarcación y los datos precisos en cuanto a la evolución de datos sobre el volumen y movimiento de la titulación en los registros por los que resultan afectados, disponiendo además de la posibilidad de recabar los datos complementarios que resultaban del expediente, como de hecho se solicitó por algunos de los registradores afectados, sin que las carencias alegadas por los mismos resulten determinantes para la adecuada participación en la elaboración del proyecto, como ponen de manifiesto los informes emitidos por los Registradores Mercantiles de Madrid con fecha de 25 de agosto de 2015, en los que, si bien manifiestan la falta de todos los datos que entienden precisos y cuestionan otros, efectúan una amplia y completa valoración de la situación, en congruencia con la demanda que luego se formula en este recurso contencioso administrativo, sin que se aprecie ni justifique indefensión que pueda determinar la nulidad del procedimiento por esta causa.

Para concluir, hemos de añadir que nuestra jurisprudencia es clara al respecto. Así, en la STS de 6 de julio de 2012 (RCA 288/2011 , ECLI:ES:TS:2012:4780) dijimos:

"Partiendo de este presupuesto, procede analizar, en primer término, el motivo esgrimido por la parte recurrente acerca de la omisión del trámite de audiencia de los interesados.

La jurisprudencia de esta Sala (contenida, entre otras, en las sentencias de fechas 10 de octubre de 1991 (recurso 658/1990), 14 de octubre de 1992 (recurso 4484/1990), 15 de octubre de 1997 (recurso 1483/1993), 17 de marzo de 2000 (recurso 2686/1996), 19 de febrero de 2002 (recurso 184/1999), 28 de diciembre de 2005 (recurso 5129/2002), 24 de febrero de 2010 (recurso 6861/04) y 6 de julio de 2010 (recurso 446/2008), subraya que para que proceda la nulidad del correspondiente acto administrativo prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/92, modificada por la Ley 4/99, es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del



procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

La referida doctrina jurisprudencial impide apreciar que en el caso examinado se haya producido irregularidad procedimental alguna constitutiva de la pretendida nulidad de pleno derecho. Así, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, contemplado en el artículo 24 de la Ley del Gobierno, el trámite de audiencia debe considerarse cumplimentado cuando se otorga a las Corporaciones representativas de intereses profesionales que en el presente supuesto representan el Consejo General del Notariado y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, según consta acreditado a los folios 18, 23 y 28 y siguientes del expediente administrativo.

En este sentido, de las sentencias de esta Sala Tercera de 10 de octubre de 2005 -recurso 69/2003-, 8 de mayo de 2009 -recurso 45/2005- y 31 de enero de 2012 -recurso 452/2010- se desprende que la regulación contenida en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno contiene varias exigencias normativas, como la de conferir el trámite de audiencia a las asociaciones u organizaciones reconocidas por la Ley, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición en cada caso elaborada, a fin de contribuir al acierto y legalidad de texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde el que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas, por estar afectados intereses profesionales que imponen condicionantes a su ejercicio de los que han sido oído los Colegios Profesionales, de acuerdo con la evolución de las distintas fases que el trámite de audiencia ha generado, según la STS de 26 de abril de 2004, en la interpretación del art. 24.c) de la invocada Ley del Gobierno.

En este caso, partiendo del criterio que no estamos ante un reglamento puramente autoorganizativo y sí ante una disposición general con carácter marcadamente ejecutivo (en coherencia con la STS, 3ª, 7ª de 17 de marzo de 2011 (cas. 5574/2007), debemos recordar (como indica el fundamento jurídico segundo, último párrafo, STS de 31 de enero de 2012, recurso 452/2010), que la alegada infracción de los artículos 105.a) de la Constitución y 24 de la mencionada Ley del Gobierno no puede prosperar en este caso, toda vez que el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para Asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquellos preceptos, lo que conduce a la desestimación del primero de los motivos, ante la innecesidad de la audiencia de los recurrentes".

Por otra parte, en la STS de 19 de enero de 2011 (RCA 134/2007), pusimos de manifiesto:

"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".

El argumento, pues, decae.

QUINTO.- En segundo lugar considera el recurrente vulnerado el **principio de igualdad** por parte de la norma reglamentaria impugnada, de conformidad con la doctrina establecida por esta Sala (STS de 18 de noviembre de 2005).

Considera el recurrente que el Ministro de Justicia, tanto en la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero, como en sus dos modificaciones posteriores, esto es, Órdenes JUS 2402/2014, de 11 de diciembre (BOE 22 de diciembre) y JUS/1411/2016, de 31 de julio (BOE 31 de agosto), por las que se modificaba la anterior Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero (BOE 16 de febrero), entendió que se producía identidad de razón entre todos los Registros incluidos en la misma, resultando "extraño" que, ratificada en tres ocasiones dicha identidad, se rompiera en el posterior Real Decreto 2017. En concreto, considera el recurrente que dichas Órdenes incluyeron y equipararon dos tipos de registros:

- a) Los registros "cubiertos en propiedad, en un primer momento, por Registrador titular procedente del Cuerpo de Aspirantes, (que) quedaron inmediatamente después vacantes"; y,
- b) Los registros que "habiendo sido desempeñados inicialmente por registrador titular (aunque no procediera del cuerpo de aspirantes), se encuentren en la actualidad vacantes y a cargo de registrador interino".

Entendiendo, a continuación, que tal equiparación debería de haberse producido también en el Real Decreto 2017 impugnado, como se había venido produciendo durante la elaboración del Real Decreto en sus diversas versiones, hasta la de 28 de octubre de 2015. Y, al no haber sido así se ha producido la vulneración del citado principio de igualdad.

Por otra parte, al haberse sustraído el Registro de la Propiedad nº 2 de Tolosa de sucesivos concursos entre aspirantes, y reducirse con el Real Decreto impugnado el número de Registros disponibles debido a las reagrupaciones que conlleva, ha determinado que sea cubierto por un aspirante mediante Resolución de 12 de junio de 2017.

Pues bien, en relación con tal alegación debemos señalar que, si bien se observa, la finalidad del establecimiento de unos criterios objetivos no pretenden otra cosa que la homogeneización que garantice el servicio público registral, sin que, por otra parte, de la propia esencia del funcionamiento de los Registros pueda deducirse una pretendida identidad. Además, la fórmula inicial contemplada en proyecto inicial —luego modificada tras las alegaciones de los interesados y el dictamen del Consejo de Estado— era la que podía producir el efecto regresivo al que se alude.

En relación con una alegación del principio de igualdad, en un supuesto similar al de autos —aunque el planteamiento fuera diferente— respondimos en los siguientes términos, rechazando dicha alegación (STS de 6 de mayo de 2009, RCA 111/2007):

"Por lo que concierne a la alegación de que se ha vulnerado el principio de igualdad, debe ser desechada, de entrada, la comparación que el actor pretende hacer con la demarcación notarial. No sólo se trata de dos organizaciones distintas y servidas por diferentes cuerpos de funcionarios, sino que, como bien recuerda el Abogado del Estado en la contestación a la demanda, la demarcación posee un significado diverso para cada una de ellas: mientras que los Registradores de la Propiedad actúan en exclusiva dentro de su respectivo ámbito territorial, ello no ocurre con los Notarios. Al no ser posible la comparación, no es de aplicación el principio de igualdad.

La comparación con otros Registros de la Propiedad, en cambio, debe considerarse pertinente. Sin embargo, aun dando por buenas las cifras que el actor aporta de Registros de la Propiedad que no se han visto afectados por la modificación de la demarcación registral llevada a cabo por la disposición impugnada, la alegación de vulneración del principio de igualdad no puede prosperar, por dos motivos. Por un lado, no hay que olvidar que los Registros de la Propiedad son oficinas que prestan un servicio público dependiente del Ministerio de Justicia; es decir, forman parte de la Administración General del Estado. De aquí que, por muy peculiar que sea el régimen jurídico de los Registradores de la Propiedad en cuanto funcionarios públicos, es indiscutible que no poseen un derecho patrimonial sobre su respectivo Registro de la Propiedad; y, en cuanto a las expectativas que puedan albergar sobre el mismo, deberán ceder necesariamente ante la potestad de autoorganización administrativa. Por otro lado, en íntima conexión con lo que se acaba de decir, el hecho de que haya ciertos Registros de la Propiedad con un alto volumen de titulación que no se hayan visto afectados por la alteración



de la demarcación registral sólo demuestra que el criterio del volumen de titulación no ha sido aplicado de manera mecánica y sistemática por la Administración a la hora de elaborar el Real Decreto 172/2007; pero no está dicho que sobre la Administración pese un deber jurídico absoluto e incondicionado de modificar el ámbito territorial de absolutamente todos los Registros de la Propiedad que se aproximen a cierto volumen de titulación, pues en el ejercicio de su potestad de autoorganización puede legítimamente tener en cuenta otras consideraciones".

Para acercarnos al terreno de lo concreto, es, sobradamente conocido —por todas, STC 90/1989, de 11 de mayo — que " el artículo 14 de la Constitución Española prohíbe, por una parte, que se dé un tratamiento desigual tanto en las previsiones normativas, como en su aplicación concreta, por un poder público, a quienes se encuentren en situaciones esencialmente similares, y, por otra, que si se introducen elementos de diferenciación para justificar tratamientos distintos, esos elementos han de ser razonables y no constituir una excusa o pretexto para producir, de hecho, un tratamiento arbitrariamente desigual, y, por tanto, discriminatorio".

La igualdad en la aplicación de la ley tiene un carácter formal y persigue que no se realicen pronunciamientos arbitrarios y que se interprete la ley de forma igual para todos; principio de igualdad en la aplicación de la ley que no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales (siempre que exista identidad de órgano jurisdiccional: STC 126/1988, de 24 junio ; 161/1989, de 16 de octubre ; 1/1990, de 15 de enero), sino también a los administrativos, pues, también estos, al resolver, aplican la ley (STC 49/1982, de 14 de julio , y STS 20 de noviembre de 1985).

Pues bien, respecto de tal principio de igualdad en la aplicación de la ley, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Constitucional han precisado perfectamente sus características y han establecido su delimitación, señalando al efecto que el mismo encierra y presta contenido a una prohibición o discriminación de tal manera que ante situaciones iguales deban darse tratamientos iguales, por lo que sólo podrá aducirse ese principio de igualdad como violado cuando, dándose los requisitos previos de una igualdad de situaciones entre los objetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en virtud de una conducta arbitraria no justificada de los poderes públicos quedando "enmarcados con rigurosa precisión los perfiles dentro de los cuales ha de desenvolverse la acción promovida en defensa de ese derecho fundamental de igualdad, que ha de entenderse entre iguales, es decir, entre aquellos que tiene circunstancias de todo tipo iguales ..." (STS 23 de junio de 1989). Pues, "[n]o toda disparidad de trato significa discriminación, sino que es necesario que la disparidad de soluciones sea ante situaciones absolutamente iguales" (STS 15 de octubre de 1986). Esto es, que "[t]al principio ha de requerir ... una identidad absoluta de presupuestos fácticos ..." (STS 28 de marzo de 1989). En consecuencia, que tal principio "requiere que exista un término de comparación adecuado, de forma que se haya producido un tratamiento desigual en supuestos absolutamente idénticos ya que es presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la Constitución Española , que las situaciones que quieran traerse a la comparación sean efectivamente equiparables y ello entraña la necesidad de un término de comparación ni arbitrario ni caprichoso ..." (STS 6 de febrero de 1989). Esto es, que lo "que el principio de igualdad en la aplicación de la ley exige no es tanto que la ley reciba siempre la misma interpretación a efectos de que dos sujetos a los que se aplique resulten siempre idénticamente afectados, sino que no se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada en un cambio de criterio que pueda reconocerse como tal" (STC 49/1985, de 28 de marzo y 1/1990, de 15 de enero).

Por ello, no podemos aceptar que en la regulación impugnada (Real Decreto y Orden Ministerial) se haya vulnerado tal principio de igualdad, pues, sin perjuicio de lo que luego podamos decir desde otras perspectivas, es obvio que aquí el conflicto se suscita en relación con dos situaciones diferentes que el recurrente pretende equiparar, teniendo, además, en cuenta que el Registro nº 2 de Tolosa no cumple con los requisitos establecidos en el Criterio 3º del artículo 2º del Real Decreto impugnado (pues alcanza los 1767 documentos/año y no ha resultado vacante en al menos administrativos concursos consecutivos seguidos). En realidad, lo que se pretende es un tratamiento específico para dicho Registro, lo cual sí constituiría la vulneración del invocado principio de igualdad.

Mención especial se contiene en la Memoria de Análisis Impacto Normativo (MAIN) que explica, en concreto, la razón de ser de la decisión adoptada.

La argumentación, pues, decae.

SEXTO.- Por último, en tercer lugar se acude por el recurrente a la vulneración del **principio de confianza legítima** , al haberse creado, por las tres Órdenes de precedente cita una clarísima expectativa de agrupación definitiva de los registros de Tolosa 1 y Tolosa 2, como, además, se deduce de la circunstancia de haber mantenido, hasta el 1 de enero de 2018 la agrupación provisional.



Hace referencia a la configuración legal (LRJPA y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ---LPAC---), y a la doctrina jurisprudencial que lo perfila.

Efectivamente, dicho principio es tomado en consideración, con reiteración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por todas, y relacionada con la materia, citamos la STS de 6 de julio de 2012 (RCA 288/2011) según la cual:

"Con arreglo a la doctrina jurisprudencial de esta Sala, el principio de confianza legítima tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, artículo 3.1.2).

Así, las SSTS de 10 de mayo de 1999 y la de 26 de abril de 2012 recuerdan que «la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -hoy de la Unión Europea- y la jurisprudencia de esta Sala, que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento» y este criterio se reitera en la STS de 16 de mayo de 2012, al resolver el recurso de casación nº 4003/2008 ".

Sin embargo, no concurren en el supuesto de autos los requisitos precisos para la viabilidad y aplicación del referido principio, por cuanto con la actuación previa a la aprobación del Real Decreto que se dice impugnado no aparecen creadas esperanzas fundadas ni legítimas expectativas que hicieran pensar en la afectación, por parte de la demarcación registral en trámite, de los Registros de la Propiedad de Tolosa. En modo alguno ello podía deducirse, generando confianza suficiente, de la agrupación provisional --- temporal y sucesiva--- de ambos registros. Para la viabilidad del criterio establecido en el artículo 2.2º del Real Decreto ---e invariable a lo largo de la tramitación--- se precisaban varios requisitos: Creación por el anterior Real Decreto 172/2007 ; encontrarse vacante; reagrupado provisionalmente por la Orden JUS/231/2013; y, debida la agrupación a haber quedado vacante en un concurso ordinario y en otro para aspirantes. Los mismos fueron informados por el Consejo de Estado que consideró adecuada la motivación contenida en la MAIN citada. En realidad, como se ha adelantado, lo pretendido es una regulación específica para la situación que afectaba al recurrente.

En la STS de 6 de mayo de 2009 (RCA 111/2007) ya respondidos a un supuesto similar, rechazando la aplicación del principio que se dice afectado:

"Por un lado, no hay que olvidar que los Registros de la Propiedad son oficinas que prestan un servicio público dependiente del Ministerio de Justicia; es decir, forman parte de la Administración General del Estado. De aquí que, por muy peculiar que sea el régimen jurídico de los Registradores de la Propiedad en cuanto funcionarios públicos, es indiscutible que no poseen un derecho patrimonial sobre su respectivo Registro de la Propiedad; y, en cuanto a las expectativas que puedan albergar sobre el mismo, deberán ceder necesariamente ante la potestad de autoorganización administrativa. Por otro lado, en íntima conexión con lo que se acaba de decir, el hecho de que haya ciertos Registros de la Propiedad con un alto volumen de titulación que no se hayan visto afectados por la alteración de la demarcación registral sólo demuestra que el criterio del volumen de titulación no ha sido aplicado de manera mecánica y sistemática por la Administración a la hora de elaborar el Real Decreto 172/2007; pero no está dicho que sobre la Administración pese un deber jurídico absoluto e incondicionado de modificar el ámbito territorial de absolutamente todos los Registros de la Propiedad que se aproximen a cierto volumen de titulación, pues en el ejercicio de su potestad de autoorganización puede legítimamente tener en cuenta otras consideraciones.

La argumentación, pues, no prospera.

SÉPTIMO.- La desestimación del presente recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LRJCA ---en la redacción dada al mismo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de agilización procesal---, nos obliga a la imposición de las mismas a la parte demandante, al no apreciarse serias dudas de hechos o de derecho que pudieran excluirlas.



No obstante, esta condena, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 139, apartado 3, sólo alcanzará, por todos los conceptos acreditados por la parte recurrida, a la cantidad máxima de 4.000 euros — más el correspondiente Impuesto sobre el Valor Añadido, de resultar procedente—, a la vista de la índole de asunto y las actuaciones procesales desarrolladas y concretadas en el escrito de contestación a la demanda.

FALLO

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

1º. Desestimar el Recurso contencioso-administrativo 397/2017 interpuesto por Aquilino contra el artículo 2. 2º, el Anexo II al que se remite, y la disposición derogatoria única (en cuanto deroga la Orden JUS/231/2013, de 13 de febrero), todo ello del Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo, por el que se Modifica la Demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles; normas que declaramos ajustadas al Ordenamiento jurídico.

2º. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Séptimo de la sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernandez Valverde, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.