



Roj: **STS 2930/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2930**

Id Cendoj: **28079130052018100363**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **17/07/2018**

Nº de Recurso: **399/2017**

Nº de Resolución: **1252/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.252/20180

Fecha de sentencia: 17/07/2018

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

Número del procedimiento: 399/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 29/05/2018

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.: 399/2017

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. 1252/20180

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. César Tolosa Tribiño

En Madrid, a 17 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo 399/2017, interpuesto por el procurador don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de doña Piedad , don Borja , don Carlos , don Cesareo , doña Salome , don Cristobal , don Desiderio , don Dionisio , don Efrain , don Emilio , don Esteban , don Evelio , doña Blanca , don Fructuoso y don Guillermo , Registradores del Registro Mercantil y de Bienes Inmuebles de Barcelona, y asistidos del letrado don Manuel J. Silva Sánchez, contra los artículos 4 y 5 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.

Ha intervenido como parte demandada la Administración General del Estado, representada y asistida por el Abogado del Estado don Manuel Garayo Orbe.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 5 de mayo de 2017, doña Piedad , don Borja , don Carlos , don Cesareo , doña Salome , don Cristobal , don Desiderio , don Dionisio , don Efrain , don Emilio , don Esteban , don Evelio , doña Blanca , don Fructuoso y don Guillermo , interpusieron ante esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, recurso contencioso-administrativo frente a los artículos 4 y 5 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.

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 los recurrentes, 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 (núm. 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 5 de julio de 2017 se tuvo por personado al procurador don 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 del procurador Sr. Vázquez Guillén, en cuyo suplico solicita que se declare la nulidad de los artículos 4 y 5 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.

Por medio de otrosí solicitó el recibimiento a prueba del recurso sobre los puntos de hecho que detalla, y cuya relevancia para la sustanciación del proceso justificó en los fundamentos de derechos de la demanda, proponiendo como medios de prueba que se libre oficio tanto al Registro Mercantil de Barcelona, como a la Dirección General de los Registros y del Notariado, solicitándose certificaciones en los términos que expone, y que se tengan por reproducidos los documentos obrantes tanto en el expediente administrativo como los aportados con el escrito de demanda.

QUINTO.- Por diligencia de 25 de julio de 2017 se tuvo por formalizada la demanda, dándose traslado al Abogado del Estado para contestarla en el plazo de veinte días, presentando su escrito de contestación el 4 de octubre de 2017, interesando la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto.



Por diligencia de 6 de octubre de 2017 se dio traslado para contestación al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, presentando un escrito el 29 de octubre siguiente en el que anunció que se apartaba del procedimiento.

SEXTO.- El 2 de noviembre de 2017 se dicta un decreto en el que se tiene por apartado del procedimiento al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, considerándose indeterminada la cuantía del procedimiento, y pasando las actuaciones al Magistrado Ponente para resolver sobre el recibimiento a prueba solicitado por el demandante; dictándose un auto en fecha 8 de noviembre de 2017, recibiendo el recurso a prueba por treinta días para practicar la documental propuesta, debiéndose librar los correspondientes despachos al Registro Mercantil de Barcelona y a la Dirección General de los Registros y del Notariado, admitiéndose y declarándose pertinentes las otras documentales propuestas.

SÉPTIMO.- En fecha 21 de diciembre de 2017, una vez recibidos los despachos del Sr. Registrador Mercantil de Barcelona y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, se extiende diligencia en la que se tiene por practicada la prueba propuesta, y se conceden diez días a la parte demandante para evacuar trámite de conclusiones, presentándolas mediante escrito el 10 de enero de 2018, solicitando a la Sala que se dicte sentencia estimando las pretensiones contenidas tanto en el presente escrito como en el de demanda, declarándose la nulidad de los artículos 4 y 5 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.

Posteriormente, se da traslado por plazo de diez días al Abogado del Estado para que presente sus conclusiones, haciéndolo mediante escrito el 17 de enero de 2018, en el que tiene por reproducida la súplica de su escrito de contestación; declarándose conclusas las actuaciones y pendientes de señalamiento por providencia de fecha 19 de enero de 2018.

OCTAVO.- Por providencia de 14 de marzo de 2018 se señaló para votación y fallo el día 29 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 que se concreta en la nulidad de los artículos 4 y 5 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.

Los recurrentes son titulares de Registros Mercantiles y de Bienes Muebles de la Ciudad de Barcelona.

Obviamente, los principios de unidad de doctrina, seguridad jurídica e igualdad nos imponen resolver el presente recurso de conformidad con los criterios ya establecidos en las SSTS 799/2018, de 18 de mayo (RCA 378/2017) y 866/2018, de 25 de mayo (RCA 379/2017).

SEGUNDO.- Con carácter previo a la fundamentación jurídica en la que apoyan su demanda, los recurrentes exponen los siguientes precedentes:

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 segregaron 281 Registros de la Propiedad y se crearon 21 plazas de Registradores Mercantiles, con lo que pasó a haber 1147 Registros de la Propiedad y 123 plaza de Registradores Mercantiles. En su Disposición Final Tercera se contempló una futura demarcación registral en el plazo máximo de cinco años.

Dicho Real Decreto de 2007 fue impugnado ante el Tribunal Supremo (un total de 18 Recursos Contencioso-administrativos), que se pronunció sobre los criterios utilizados para la modificación de las demarcaciones registrales. En tal sentido, recuerdan, que el Tribunal Supremo determinó que en el caso de un Registro de la Propiedad no alcanzase (o se aproximase) a los 8.000 asientos anuales, la creación de un nuevo Registro no estaba justificada en ningún caso; igualmente señaló (STS de 12 de mayo de 2009) que el artículo 275 de la Ley Hipotecaria imponía una doble condición para la creación de nuevos Registros de la Propiedad y Mercantiles: la conveniencia para el servicio público y que el volumen de la titulación así lo exigiese.

Los recurrentes reconocen 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, al amparo de la DF Tercera del Real Decreto de 2007, que fueron facilitados por el Registro Mercantil y de Bienes Muebles de Barcelona. Igualmente reconoce que en fecha de 21 de noviembre de 2013 recibieron comunicación de la misma Subdirección General poniendo en su conocimiento que la Dirección General, con fecha de 7 de noviembre de 2013, 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.

Por lo que al presente recurso interesa, igualmente ponen de manifiesto que el 24 de julio de 2015, la Subdirección General Adjunta del Notariado y de los Registros remitió al Registro Mercantil y de Bienes Muebles de Barcelona informe del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles sobre los criterios para la demarcación ya remitidos, poniendo de manifiesto que el citado Registro Mercantil y de Bienes Muebles de Barcelona pasaría a ser desempeñado por 22 registradores en régimen de división personal, en lugar de los 17 hasta entonces existentes. Con fecha de 30 de julio siguiente, la misma Subdirección remitió los datos estadísticos de los años 2011/2014, que fueron corregidos por nueva comunicación de fecha 7 de agosto de 2015; todo ello para su valoración a los efectos que se considerasen oportunos. Los recurrentes reconocen que respondieron a tales comunicaciones, que alegaron indefensión por alteración sustancial de los trámites y por la utilización de datos no contrastados para proceder a la demarcación, además de una absoluta inseguridad jurídica en relación con los criterios objetivos que regirían la nueva demarcación. En síntesis, la opinión unánime era desfavorable y contraria al presunto contenido de la demarcación.

2º. Concluida 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. Los recurrentes —tras hacer referencia a determinados aspectos del Preámbulo— concreta su impugnación en los artículos 4 y 5 del mismo oponiéndose a los criterios adoptados (22.500 documentos gestionados entre 2011 y 2014) para los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles, imponiendo la segregación de determinados Registros de Bienes, y estableciendo en 30.000 el número de documentos gestionados por el Registro de Bienes Muebles para resultar procedente la creación autónoma de tal Registro de Bienes Muebles.

De conformidad con tales criterios el Registro Mercantil y de Bienes Muebles de Barcelona, que contaba con 17 registradores, pasaría a estar integrado por 21 (19 Registradores Mercantiles y 2 de Bienes Muebles).

TERCERO.- Los recurrentes comienzan haciendo una afirmación, previa y general, que constituye el eje central de la impugnación que efectúa, y que luego concretan en aspectos determinados de forma específica.

En dicha consideración previa los recurrentes citan la normativa de aplicación al caso que consideran debe de ser aplicada tras una interpretación de conjunto (artículo 275 de la Ley Hipotecaria , 482 del Reglamento Hipotecario , 14 del Reglamento del Registro Mercantil y 19 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y a su internacionalización), negando, por todo ello, la existencia de una mayor o menor discrecionalidad del Gobierno para la división de los Registros, de conformidad con la jurisprudencia que cita de esta Sala (STS de 12 de mayo de 2009).

De todo ello deducen que la justificación de la modificación debe ser la prestación de un servicio público, tanto eficaz como eficiente, y vinculada a una determinada titulación, que pueda operar como límite mínimo o máximo (SSTS de 28 de abril y 22 de septiembre de 2009). De conformidad con lo anterior manifiestan que resulta, cuando menos incierto, que el principal objetivo del Real Decreto impugnado sea efectivamente la mejora del servicio público, no pareciendo que la nueva demarcación esté suficientemente justificada en relación con el Registro Mercantil y de Bienes Muebles de Barcelona.

Frente a tales alegaciones debemos señalar que en las sucesivas Memorias que se han ido redactando en las distintas fases del largo procedimiento seguido se contiene una considerable referencia a distintos aspectos, como los que se recogen en la MAIN final de 15 de febrero de 2017: impacto económico general, sobre los precios de los productos y servicios, en la productividad de las personas o empresas, en el empleo, sobre la innovación, sobre los consumidores, sobre la economía europea y otras economías, sobre las PYMES, sobre las cargas administrativas, sobre los Presupuestos Generales del Estado y el impacto por razón de género. Por otra parte y si bien el Consejo de Estado alude a la parquedad de la memoria en el análisis del impacto económico de la reforma, por referencia a las observaciones hechas por el Ministerio de Economía y Competitividad en informe de 15 de octubre de 2015, no se tiene en cuenta que tales observaciones son objeto de una amplia contestación por parte de la DGRN en la nota de 23 de octubre de 2015, en la que se explica de manera minuciosa el doble criterio de racionalidad y moderación adoptado en la elaboración del Real Decreto, criterios de eficiencia tanto en relación con los Registros de la Propiedad como los Mercantiles, indicando las particularidades de ambos; ahorro de costes en cada supuesto o porcentajes de la modificación de la planta registral, que concluye con una rebaja del 13,14%.

Un total de 39 páginas (de la 6 a la 45) dedica a la denominada "Oportunidad de la propuesta", y a cuyo contenido luego haremos referencia, reproduciendo parte de la misma. Ahora sólo adelantaremos que la



misma cuenta con una más que suficiente motivación sobre el interés que con la reforma se persigue analizando con detalle los impactos económico y presupuestario.

Como se indica en el Preámbulo de la disposición impugnada, la modificación tiene su origen en la previsión de la Disposición Final Tercera del Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, que ordena al Ministerio de Justicia, a través de la DGRN, la elaboración en el plazo máximo de cinco años de los estudios necesarios para modificar la demarcación registral, en los supuestos y condiciones previstas en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria, precepto que, como indica el propio Preámbulo, fija como criterio determinante de la nueva planta registral la conveniencia impuesta por el servicio público atendiendo el volumen y movimiento de la titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales, criterio que traspuesto al ámbito de los Registros Mercantiles, conforme a lo establecido en el artículo 80 del Reglamento del Registro Mercantil, se traduce en el volumen y movimiento de la titulación gestionada por cada registrador mercantil. Añade dicho Preámbulo que, por tanto, la demarcación registral que por el presente Real Decreto se aprueba tiene como objetivo último adecuar las condiciones de la prestación del servicio a las demandas actuales de la sociedad, como garantía de la seguridad jurídica preventiva de las operaciones que se realicen, lo que a su vez comporta la necesidad de acometer medidas de reordenación del propio Cuerpo de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles con la finalidad de la más efectiva y eficiente prestación del servicio público registral que le corresponde.

Tales afirmaciones, contrariamente a lo que se sostiene en la demanda, no quedan en el vacío sino que se corresponden con el desarrollo del procedimiento que, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Final Tercera del Real Decreto 172/2007, comienza con la actuación de la DGRN recabando de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles las estadísticas y encuestas precisas a los efectos de la confección en el plazo indicado de los estudios a que se refiere el apartado precedente, mediante los correspondientes oficios remitidos a los registradores a partir de enero de 2013, a la vista de los cuales, por resolución de la DGRN de 7 de noviembre de 2013, se acuerda la revisión de la demarcación registral, partiendo de los criterios que se indican en Anexo. En consecuencia, se solicita informe a los registradores sobre la conveniencia, necesidad y oportunidad de la demarcación, sobre los criterios inicialmente propuestos, informe que incluye lo que a juicio del interesado sea procedente sobre las modificaciones relativas a la demarcación o sobre cualquier otra cuestión o dato que estime pertinente, solicitud de informe que va acompañado de los criterios básicos, hasta 11, para la revisión de dicha demarcación, lo que permitió a los interesados participar con sus alegaciones en el procedimiento, con conocimiento suficiente de los criterios a tomar en consideración en relación con los datos precisos de sus propios registros, que habían sido remitidos por los mismos a la Administración y que determinaron la adopción de los criterios objetivos iniciales para llevar a cabo la modificación de la demarcación.

Así se recoge, además, en el dictamen del Consejo de Estado que expresamente señala que han sido específicamente observadas las formalidades previstas en la Ley y el Reglamento Hipotecarios y en el Reglamento del Registro Mercantil, así como en la Disposición Final Tercera del Real Decreto 172/2007, señalando que el texto fue objeto de una profunda reconsideración tras la retirada del texto sometido al dictamen del Consejo de Estado en septiembre de 2014, recabándose nuevos datos e informes y sometiéndose a nuevo trámite de audiencia, entre otros, a los registradores afectados, concluyendo que debe considerarse suficientemente cumplido el trámite de audiencia de las personas, entidades y sectores interesados. Señala el Consejo de Estado en otro apartado, que parece oportuna la aprobación de una modificación de la demarcación registral, una vez realizados los estudios necesarios para ello y cumplidos los demás tramites que en estos casos exige el ordenamiento jurídico, como se indicó antes, añadiendo que, a la vista de cuanto precede, considera el Consejo de Estado que los motivos aducidos para la aprobación de una nueva demarcación registral existen y pueden razonablemente justificar, al amparo del art. 275 de la Ley Hipotecaria, el artículo 482 del Reglamento Hipotecario, los artículos 14 y 16 del Reglamento del Registro Mercantil y la Disposición Final 3ª del Real Decreto 172/2007, la modificación de la vigente.

No se justifica, sin embargo, la referencia a la realización de los estudios, o valoración de los datos y circunstancias concurrentes, para justificar los criterios aplicados en la modificación de la demarcación registral, realización que ha de referirse al contenido que resulta de las previsiones del artículo 275 de la Ley Hipotecaria y la Disposición Final Tercera del Real Decreto 172/2007, como señala el Consejo de Estado, y que se materializa en los términos que se reflejan en la MAIN de 15 de febrero de 2017, como se recoge en el informe emitido por la DGRN señalando los datos tomados en consideración, el estudio y valoración de los mismos y su evolución y justificando los criterios objetivos aplicados en la modificación de la demarcación, y que, a pesar de su extensión, conviene reproducir en su texto (salvo gráficos), ante las reiteradas alegaciones en contrario y cuestionamiento de su realización y acierto en la demanda, en la que, negando que respondan a la valoración de la calidad y eficiencia de la prestación del servicio; alegaciones difícilmente compatibles con las actuaciones y valoraciones que se recogen en el expediente y que se refieren en la MAIN, entre otros, en la siguiente explicación:



"Respecto a la consideración de la carga estimada de trabajo de un Registrador Mercantil en la cifra de 22.500 documentos/año, se manifiesta que:

1.- Esta cifra opera como carga de trabajo por Registrador Mercantil en Registro Pluripersonal.

2.- En su estimación concurre el hecho anteriormente reseñado relativo a que se trata de la cifra que a partir de los indicadores actuales de calidad disponibles en la Dirección General de los Registros y del Notariado, se considera que es el número mínimo de asuntos que de manera eficiente puede llevar a cabo un registrador mercantil dedicado en exclusiva a ello:

2.1.- Viene a ser un redondeo de lo que se entiende que es la media del total de documentos gestionados -generales, especiales (nombramiento de expertos independientes, auditores y legalizaciones de libros), depósitos de cuentas y bienes muebles- que soporta el Registrador mercantil que desempeña actualmente el segundo Registro Mercantil pluripersonal con menor volumen de documentación. Con ello:

Se garantiza de este modo que ningún registrador Mercantil en registro pluripersonal gestione menos documentos que los que actualmente ya están gestionando los registradores mercantiles en registro pluripersonal.

Al mismo tiempo se permite la **ampliación racional del número de plazas de Registrador Mercantil** impuesta:

a) Por las nuevas funciones previstas para los Registradores Mercantiles antes señalada.

b) Por la necesidad de **especialización** en la materia:

- En los Registros Mercantiles unipersonales, actualmente la ausencia del Registrador Mercantil único especializado determina su sustitución -interinidad o accidentalidad- por parte de un Registrador de la Propiedad de distrito cercano, determinado por cuadro de interinidades, que tiene que compaginar su función de Registrador de la Propiedad con la llevanza transitoria de un Registro Mercantil, lo cual puede redundar en perjuicio del interés del usuario especializado.

- En los Registros Mercantiles pluripersonales, porque el mayor volumen de los mismos exige de por sí mayores cotas de especialización.

Siendo un único cuerpo el de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, es necesario en todo caso advertir que la demanda de mayor número de registradores mercantiles no es hacia afuera, sino que supone una **redistribución de flujo entre registradores**, que pasarán de los Registros de la Propiedad -actualmente en situación de estancamiento- a Registros Mercantiles, que exigen una mayor demanda.

Justificación:

Partiendo del hecho de que, desde el año 2006, el escenario económico mundial ha estado marcado por una recesión tanto en los niveles de actividad como en las magnitudes globales de consumo e inversión de los distintos agentes que intervienen globalmente en el mercado. En el caso español, dicha recesión ha estado centrada en el sector inmobiliario. Prueba de ello es la evolución experimentada en los documentos tramitados en los Registros de la propiedad, como demuestran los siguientes datos:

Puede apreciarse cómo la actividad gestionada por los Registros de la Propiedad se ha visto reducida en algo menos de la mitad tomando los niveles de 2006.

Sin embargo, **a nivel global**, la evolución de la actividad gestionada en los **Registros Mercantiles** es la siguiente:

Conclusiones:

- Desde el año 2006, la actividad gestionada por los Registros ha disminuido aproximadamente un 8%.

- La razón fundamental de esta bajada hay que buscarla en la disminución experimentada en el año 2009 (un -10,12%). A partir de este año, la evolución de la serie es mucho más suave:

- Si se compara esta evolución con el Índice de Cifra de Negocios Empresarial (ICNE), indicador publicado por el INE que mide la evolución a corto plazo de la cifra de negocios, de forma conjunta, para los sectores económicos no financieros, y tomamos este índice como un indicador de la actividad empresarial a nivel nacional en su conjunto, veremos que los Registros mercantiles han tenido un comportamiento mejor que dicha actividad, ya que ésta, en el mismo período considerado, ha caído un 14,79%, esto es, un 43% más que la evolución a la baja de los Registros mercantiles.

- Por otro lado, la comparación entre la evolución de los documentos de los Registros de la Propiedad y los Registros Mercantiles, en índice base 2006, es la siguiente:



Puede por tanto afirmarse que la actividad gestionada por los Registros Mercantiles ha tenido un comportamiento mejor que otros indicadores, como son los documentos de los Registros de la Propiedad o la actividad empresarial en su conjunto, presentando en los últimos años unas tasas de disminución muy inferiores a la media. Ambos comportamientos, se reflejan en el distinto tratamiento dado en el PRD a las distintas realidades que representan los Registros Mercantiles y los Registros de la Propiedad, no adoleciendo de inconsistencia interna alguna si lleva a cabo un sopesado análisis de las mismas más allá de la mera equiparación arbitraria.

Los datos anteriores reflejan la evolución total de los documentos gestionados por los Registros Mercantiles desde el año 2006 hasta el año 2014, siendo un período de tiempo más que razonable y suficiente para precisar la evolución real de la carga de trabajo total de los Registros Mercantiles, lo que unido a otros fundan la necesidad de determinación de nuevas plazas de registradores en los Registros Mercantiles.

Por otra parte, en este punto hay que tener en cuenta también la evolución de la documentación durante los años 2002 a 2005 -anterior al período antes analizado-, y ello porque en la demarcación aprobada por Real Decreto 172/2007 de 9 de Febrero los datos que se pidieron por la DGRN y tuvieron en cuenta para la determinación de plazas en RRMM en dicha demarcación fueron los correspondientes a dichos años, que son inferiores a todas luces a la de todos los años posteriores pudiéndose observar como dichos datos van creciendo progresivamente conforme nos acercamos al 2014, dato apreciado y tenido en cuenta asimismo en el PRD para llevar a cabo la determinación de nuevas plazas de registradores en los Registros Mercantiles.

A tal fin, la finalidad de esta demarcación en este punto no sólo es adaptar la demarcación de los RRMM a la situación actual o previsible para un futuro inmediato conforme se expresará posteriormente en relación al incremento de funciones, sino también corregir las disfunciones claras que se produjeron en la anterior demarcación de 2007 fijando un criterio objetivo para la realización de la misma de manera igualitaria respecto a todos los RRMM.

Baste comparar lo que ocurrió con RRMM como los de Santa Cruz de Tenerife o Tarragona que pasaron de uno a dos titulares subsistiendo otros RRMM con mayor volumen de documentación al de aquellos que conservaron sin embargo un único titular (casos de Toledo, Granada o Castellón, entre otros). Por otra parte, el criterio tomado para aquellos registros de Santa Cruz de Tenerife o Tarragona que pasaron de uno a dos titulares no fue congruente con la creación de plazas en otros que teniendo un titular también pasaron a dos (caso de Palma de Mallorca, por ejemplo) o que teniendo dos o más titulares no vieron aumentadas sus plazas en igual proporción (casos de Madrid, Barcelona o Valencia, entre otros).

Este hecho coincide, por otra parte, con la evolución de los principales indicadores de la Estadística Mercantil, esto es, constitución y extinción de sociedades, como se analiza a continuación.

1º.-Constitución de sociedades:

El primero de los indicadores del grupo referente al "tejido empresarial" es el número de constituciones de sociedades mercantiles.

En valores absolutos se constituyeron 94.606 sociedades en 2014, la mayor cifra desde 2008. Esto representa un 0,91% con relación al año anterior, si bien se constata un aumento del 3,61% en el último trimestre de 2014. La correlación entre nuestra magnitud de referencia registral, la constitución de sociedades mercantiles, y ciertas magnitudes macroeconómicas, como el PIB nacional, la inversión (FBCF) y dentro de ella, muy especialmente la inversión en bienes de equipo, relacionada con el crecimiento empresarial sano, se observa en los siguientes hechos: en 2012, con tímidos crecimientos de la constitución de sociedades (2,80%), la brusca caída del PIB mostraba también importantes caídas en la inversión general, -8,31%, y dentro de ella, en especial de la inversión en bienes de equipo, -11,2%. Ya en 2013, crece con cierto vigor la constitución de sociedades (7,02%), comienza a suavizarse la caída del PIB y se ralentiza mucho más la caída de la inversión general, -2,57%, gracias al comportamiento de la inversión en bienes de equipo que repunta un significativo 11,2% con datos tomados al tercer trimestre de ese año. Por último, en 2014 el PIB repunta también, acompañado de un ligero aumento anual del 0,91% en la constitución de sociedades, que crecen no obstante el 3,61% durante el último trimestre del año y va además acompañado de un crecimiento de la inversión general, 3,05% anualizado con datos del tercer trimestre, manteniendo también un comportamiento de crecimiento vigoroso la inversión en bienes de equipo, el 9,46%, mostrando pues la continuidad en modelo de crecimiento sano de las sociedades mercantiles.

2º.-Extinción de sociedades:

Con relación a las sociedades que finalizan su actividad, el repunte iniciado en 2011, que se aceleró en 2013, aumentando el 12,16% sobre 2012, llegando a situarse cerca de las 27.000 operaciones. Sin embargo en 2014 disminuyó hasta las 24.980, un 6,51 % menos, cambiando la tendencia de los tres años anteriores. Ello

ha provocado que la proporción de extinciones sobre constituciones haya bajado este año, representando el 26,40% (desde el 28,5% en 2013), cambiando también la tendencia negativa creciente de los tres años anteriores.

Conclusión:

De los datos anteriormente expuestos (mantenimiento de la tendencia alcista de las constituciones de sociedades, disminución de las extinciones) junto con el crecimiento del Índice de Cifra de Negocios Empresarial en los dos últimos ejercicios (se ha incrementado un 5,33 % en este período) y el consenso generalizado en el hecho de que los indicadores macroeconómicos conducen a una consolidación de la recuperación, se extrae la conclusión de que la *actividad futura de los Registros mercantiles no sólo se mantendrá sino que se incrementará*. Con ello, no se tienen en cuenta sólo datos de la actividad registral más reciente, si no que en la elaboración del PRD se han tenido en cuenta justamente estas estimaciones de evolución de la demanda de la actividad registral a los efectos de determinar el número de plazas de registradores mercantiles por Registro Mercantil.

En esta conclusión también hay que tener en cuenta otros elementos que *incrementan desde ya dicha actividad y que se encuentran ya operativos y algunos de ellos totalmente cuantificables*, como la asignación de códigos LEI o la legalización de los libros societarios, antes referida.

2.2.- La cifra de 22.500 documentos/año como carga de trabajo mínima ha sido propuesta por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Corporación de Derecho Público entre cuyos fines se encuentra estatutariamente reconocidos los de "Coordinar el ejercicio de la actividad profesional de los registradores, velando por la ética y dignidad profesional y por el correcto ejercicio de sus funciones" y "Procurar con todos los medios a su alcance la permanente mejora de las actividades profesionales de los registradores, proponiendo a la Administración las medidas que sean necesarias para la actualización y modernización de dichas actividades" (normas 1ª y 2ª del artículo 4 del RD 483/1997, de 14 de abril). En este sentido, el CORPME es el representante del sector y está conforme con el criterio.

2.3.- La **relación** que debe establecerse entre **carga máxima** de documentación en los Registros de **Propiedad** y **carga mínima** de documentación en los **Registros Mercantiles**:

- 1. -La determinación de la planta registral se realiza atendiendo a las dos funciones que dan valor añadido al cargo de registrador:

La calificación de los documentos presentados en el Registro.

El sistema de inscripción como toma de razón y extracto del contenido de los documentos calificados en oposición a la transcripción como copia literal de los mismos.

- Calificación e inscripción: el plazo legal de calificación y, en su caso, inscripción se mantiene en 15 días desde el 1-4-1984 (art. 97 del RH y 18 de la LH). Razón: independientemente de los avances, el registrador debe proceder al análisis del documento y su correspondencia con la legalidad vigente en un plazo razonable, por las consecuencias que su actuación puede producir para el mercado.

- Se considera, si se tienen como días laborables netos a computar en un año= 230, que la cifra de 8.000 documentos/año implica 35 documentos/día neto computable. Se considera que una carga de trabajo superior repercute necesariamente en el control personal de legalidad (art. 18 LH) que debe realizar un registrador concreto de los documentos sujetos a calificación.

- Cada vez es mayor la normativa que el registrador debe tener en consideración al realizar su calificación. Desde el año 1997, solo la LH ha sido modificada en 20 ocasiones. Hasta 1997, desde la publicación en 1946, la LH exclusivamente se había modificado en 7 ocasiones.

- No deben confundirse los criterios de demarcación y la eficiencia de los registros:

Por un lado, la eficiencia de los registros de la propiedad y mercantiles (y su notable diferencia de productividad y tiempos de servicios respecto a los registros civiles y al Catastro) resulta de la retribución "por arancel" de los registradores y la retribución por "participación" de gran parte del resto de personal.

Por otro lado, los citados criterios de demarcación se emplean por el Ministerio de Justicia para regular el acceso de los ciudadanos a los servicios registrales, y deben estar fijados no sólo por un criterio de eficiencia sino por otras consideraciones de índoles social y jurídica.

-2.- Diferencia entre **carga máxima de trabajo en RP (8.000/año)** y **carga mínima de trabajo en RM (22.500 / año)**.



2.1.- Para una adecuada comprensión del fundado establecimiento de distintas cargas máximas de trabajo en estos dos tipos de registros, propiedad y mercantil, se hace necesario analizar el distinto ámbito y extensión de la calificación en uno y otro registro.

1º.-Así, en RP, todos los documentos presentados son calificados conforme al art. 18 de la LH y son objeto de inscripción o, en su caso, se procederá en la forma establecida en la LH.

El precitado artículo dispone en su párrafo primero que "los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro".

2º.-Por su parte en RM, si bien, en principio, e igualmente que para propiedad, todos los documentos presentados son calificados conforme al art. 6º del RRM, en términos análogos al art. 18 LH antes citado; dicha calificación se restringe en relación al 50% de los documentos gestionados por los registros mercantiles, como es el caso de la legalización de libros y de los depósitos de cuentas, en donde el ámbito de la calificación es más reducido y no se extiende, con carácter general, al fondo mismo del documento.

Así resulta de artículos como el 335 RRM para legalización de libros al disponer que "si la solicitud se hubiera realizado en la debida forma y los libros reuniesen los requisitos establecidos por la Ley y este Reglamento, el Registrador procederá a su legalización dentro de los quince días siguientes al de su presentación", de modo que la calificación se contrae a cuestiones de índole más formal -presentación de los documentos exigidos legalmente- que propiamente material o de fondo del documento.

Con respecto a los depósitos de cuentas, el mismo criterio de limitación en la calificación antes citado se establece mucho más claramente en el artículo 368 del RRM al disponer que "dentro del plazo establecido en este Reglamento, el Registrador calificará exclusivamente, bajo su responsabilidad, si los documentos presentados son los exigidos por la Ley, si están debidamente aprobados por la Junta general o por los socios, así como si constan las preceptivas firmas de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2.º del apartado 1 del artículo 366 se desprende del artículo".

Lo anterior, unido a que en relación con este tipo de documentos -legalizaciones y depósitos- no sólo se posibilita sino que respecto de los mismos es obligado legalmente su tratamiento telemático, dando entrada así a las nuevas tecnologías, permite claramente agilizar el procedimiento registral y una gestión de un mayor número de documentos totales presentados.

Prueba de lo anterior es que en las sucesivas reformas legislativas cada vez la ley prevé plazos más breves de calificación y despacho sobre la indudable base del tratamiento telemático de la información por parte de los registradores; véase el caso más paradigmático de calificación e inscripción de constitución de sociedades en el exiguo plazo de seis horas establecido en el artículo 15.5 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, según el cual, el registrador mercantil, una vez recibida del CIRCE copia electrónica de la escritura de constitución junto con el NIF provisional asignado y la acreditación de la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de Operaciones Societarias, procederá a la calificación e inscripción dentro del plazo de las 6 horas hábiles siguientes a la recepción telemática de la escritura.

2.2.- **Conclusión:** Como consecuencia de lo anterior, si como antes se señaló, se estima que la carga **máxima** de trabajo para un Registrador de la Propiedad es de 8.000/año, la cifra de 22.500 documentos año representa un triple aproximado de aquélla, conforme a lo anteriormente expuesto.

Es importante reseñar que se toma en consideración el total de documentos que señala en su estadística el CORPME y que se corresponden con la totalidad de los documentos que han causado asiento de presentación en el Registro puesto que, aun cuando puede ocurrir que algunos de los asientos de presentación no hayan derivado en operación registral definitiva -vid. asientos caducados o referentes a la solicitud de expedición de certificaciones- sí se ofrece con este número una visión objetiva y global del Registro Mercantil a analizar, de modo análogo a lo que ocurre en el ámbito de los Registros de la Propiedad cuando se fija el límite para su demarcación en el total de 8.000 asientos de presentación por año, incluyendo aquí también los asientos caducados o referentes a la presentación de edictos, por poner dos ejemplos. Además, la exclusión de los decimales de la cifra que sean en la obtención del resultado opera también a modo de corrector de las discordancias que en este ámbito pudieran apreciarse.

Siendo 22.500 el denominador, el numerador lo constituye la media durante los años 2011 a 2015 del total de documentos gestionados en cada Registro Mercantil y de Bienes Muebles provincial (entendiendo también aquí la suma de documentos generales, especiales en los términos antes señalados, auditores y legalizaciones de libros. El cociente de la referida división arroja, descartando los decimales, el número de registradores



que deben desempeñar cada Registro Mercantil y de Bienes Muebles, fijándose en lógica consecuencia como carga máxima de trabajo por registrador mercantil la teórica de 45.000 documentos por año.

También hay que destacar a este respecto que el hecho de que se establezca como base para la elaboración de la operación señalada en el apartado anterior la media durante unos años concretos y determinados como son los que van de 2011 a 2015 determina una suerte de "foto fija" que hace que la regla establecida opere solo y exclusivamente en relación con los datos que han sido considerados en el expediente y tienen calificación de actuales, de modo que con la norma prevista no se está estableciendo, ni se pretende, la fijación de un criterio que haga que cada año deba procederse a recalcular las medias de los cuatro ejercicios anteriores en orden a volver a estimar el número de plazas que han de desempeñar cada Registro puesto que este eventual recálculo anual de plazas generaría una cierta inseguridad jurídica.

Como consecuencia del establecimiento de este único criterio objetivo de fijación de plazas en los Registros Mercantiles, previsto en sus observaciones por el Consejo de Estado, debe adoptarse necesariamente, a juicio de DG POLECO, la siguiente medida: Cuando el resultado de la división a que alude la regla general única arroje un número inferior de registradores a aquél que actualmente se halla desempeñándolo deberá suprimirse la plaza de más que de hecho existe establecida, de acuerdo con lo referido anteriormente. De este modo, las plazas de Registro Mercantil con carga inferior a 22.500 documentos/año deben agruparse del siguiente modo:

En primer lugar y si ello es posible, con la otra plaza o plazas de Registro Mercantil de la misma capital.

Si sólo existiera en la capital analizada una plaza de Registro Mercantil y ésta no alcanza los 22.500 documentos/año, toda vez que materialmente es imposible la agrupación con otra capital de provincia, al ser el criterio de circunscripción registral el de la capitalidad de provincia conforme a lo establecido en el artículo 16 del Reglamento del Registro Mercantil, esta plaza deberá agruparse con otra de Registro de la propiedad de la misma capital, en el caso en que dicha agrupación no esté materializada ya actualmente, con carácter previo. En este supuesto, al no poder establecerse un criterio predeterminado que permita una solución equilibrada para cada caso concreto, se delega en el Ministerio de Justicia la tramitación de un expediente en el que se determine con qué Registro de la Propiedad de los actualmente existentes en la misma capital de provincia debe materializarse la agrupación en orden a crear un Registro mixto de dimensiones razonables, imponiéndose como límite máximo el de que el Registro de la Propiedad a recibir la agrupación no tenga más de 4.000 asientos de presentación de media en los últimos 4 años, teniendo en cuenta que ello constituiría la mitad del número de asientos de presentación -8.000/año- que se ha considerado en el presente expediente para la demarcación de los Registros de la Propiedad.

En todo caso, para la verificación de las agrupaciones previstas en este precepto, habrá de respetarse el límite de la prohibición del traslado forzoso de los registradores establecido en el artículo 289 de la Ley Hipotecaria, lo que se refleja en el último párrafo de la Disposición Transitoria 3ª.

Por último, se exceptúa de la norma y no se procede a la agrupación de los Registros Mercantiles que, estando ubicados en capital de Comunidad Autónoma, hayan sido creados por el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, y no se encuentren en alguna de las situaciones a que refieren los criterios primero y segundo del artículo 2. La razón de esta excepción es doble: de un lado, si razones de índole político-administrativo determinaron la creación de estos registros en el año 2007, es prudente que las mismas sean mantenidas en la inmediata demarcación posterior; y de otro lado se trata de Registros Mercantiles que han sido establecidos en la última demarcación, demostrando su viabilidad y eficiencia en el corto espacio de tiempo transcurrido, contando ininterrumpidamente, más allá de las vacaciones hayan podido derivar de los concursos ordinarios, con registrador titular.

Para la aplicación de los criterios anteriores se han tenido en consideración: Los informes aportados por los Registradores Mercantiles, la oportuna estadística elaborada al efecto por el Colegio de Registradores, los informes extendidos por el Registro Mercantil Central y el Registro de Bienes Muebles Central y los datos obrantes en la Dirección General de los Registros y del Notariado derivados de las certificaciones que ordinariamente son recibidas".

CUARTO.- Los recurrentes plantean, a continuación que, de la combinación de los dos artículos claves impugnados del Real Decreto (4 y 5), se deduce que, en realidad, se produce una creación de plazas que están destinadas a ser amortizadas, lo que, según expresan, conduciría al absurdo, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala, que citan y reproducen, destacando, igualmente, la irrazonabilidad del Real Decreto en dicho particular, realizando un estudio comparativo con la ciudad de Madrid y destacando la gestión por debajo de los 22.500 documentos.

Los indicados preceptos impugnados disponen lo siguiente:



"Artículo 4. Determinación del número de registradores que han de estar a cargo de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles.

A partir de la actual capitalidad y circunscripción de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles, el número de registradores que estarán a cargo de cada Registro Mercantil y de Bienes Muebles se determina de acuerdo con las siguientes reglas:

1.ª Cada Registro Mercantil y de Bienes Muebles debe ser desempeñado en régimen de división personal por el número de registradores que determine el resultado de dividir la media del total de documentos gestionados en el Registro Mercantil y de Bienes Muebles que se considere en los años 2011 a 2015 entre 22.500. Para la obtención del resultado, se deben considerar sólo los números enteros, despreciándose los decimales de la cifra resultante.

2.ª Si el resultado obtenido de la división a que se refiere la regla primera de este artículo señala un número de registradores mercantiles inferior al que actualmente se encuentra determinado se procederá a realizar las reagrupaciones necesarias para alcanzar el volumen de carga fijado como referencia, bien con otra plaza del Registro Mercantil de la misma capitalidad, si la hubiere, o bien, en su defecto, y si actualmente no lo estuviere ya, con otro Registro de la Propiedad de la misma capitalidad en el que se practiquen, de media en los últimos cuatro años, menos de 4.000 asientos de presentación.

Como consecuencia de lo dispuesto en las reglas precedentes, se amplían las plazas de registrador que se detallan en el anexo V, y se procederá a la reagrupación de los registros señalados en el anexo VI. Para los Registros Mercantiles respecto de los que actualmente no puede determinarse, conforme a las reglas precedentes, el Registro de la Propiedad con que deben ser reagrupados, por existir más de uno en la misma capital sin que ninguno de ellos sea incongruo actualmente conforme a lo dispuesto en el criterio 3º del artículo 2 del presente real decreto, se habilita al Ministro de Justicia para que, en el plazo de un año, mediante el oportuno expediente, proceda a fijar los mismos, así como el momento de su ejecución.

Se exceptúa de la regla anterior y no se procederá a la agrupación de los Registros Mercantiles que, estando ubicados en capital de Comunidad Autónoma, hayan sido creados por el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, y no se encuentren en alguna de las situaciones a que refieren los criterios 1.º y 2.º del artículo 2.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña ampliar las plazas de registrador en los Registros Mercantiles de su ámbito territorial de acuerdo con los criterios señalados en el presente artículo, 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.

Las comunidades autónomas con competencias ejecutivas en materia de demarcación deberán revisar en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente real decreto el número de plazas que han de estar a cargo de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles de su ámbito territorial según lo establecido en el presente artículo y, en su caso, proceder a la ampliación de las plazas de registrador o a la reagrupación de las mismas, para lo cual el Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado, trasladará en el mes siguiente a la publicación en el Boletín Oficial del Estado del presente real decreto la información pertinente que resulta del expediente tramitado para la presente demarcación".

"Artículo 5. Modificación de la demarcación de los Registros de Bienes Muebles.

Una vez determinado el número de registradores a cargo de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, se segregan de los Registros Mercantiles y tendrán consideración de independientes los Registros de Bienes Muebles en que la media del total de documentos gestionados correspondientes a estos registros durante los años 2011 a 2015 excede de 30.000.

Los Registros de Bienes Muebles segregados deben estar a cargo del número de registradores que resulte de dividir la media a que se refiere el párrafo anterior entre 30.000, despreciándose los decimales de la cifra resultante.

La determinación de los registros afectados por el presente artículo es la contenida en el anexo VII.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la determinación de los registros afectados por el presente artículo en su ámbito territorial y concretar los registros a agrupar en dicha Comunidad Autónoma, 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".

Obviamente, los principios de unidad de doctrina, seguridad jurídica e igualdad nos imponen resolver el presente recurso de conformidad con los criterios ya establecidos en las SSTS 799/2018, de 18 de mayo (RCA 378/2017) y 866/2018, de 25 de mayo (RCA 379/2017).



Para el análisis de la cuestión, hemos de partir de nuestra conocida y clásica jurisprudencia en relación con el control de la potestad reglamentaria, pudiendo citarse al respecto la STS de 14 de mayo de 2013 :

"Antes de seguir adelante es conveniente recordar la ya reiterada Jurisprudencia de esta Sala acerca del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración y los límites del control judicial de la misma, - por todas citamos la sentencia de esta Sala y Sección de diecinueve de noviembre de dos mil ocho, recurso 55/2.007 - en la que expresamos: "Así en Sentencia de veintiocho de junio de dos mil cuatro hicimos sobre esa cuestión las siguientes consideraciones:

"a) El ejercicio de la potestad reglamentaria, para ser legítimo, debe realizarse dentro de unos límites cuyo control corresponde a los Tribunales.

Así, además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (arts. 9.3 , 97 y 103 CE), como interna respecto de los propios Reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley del Gobierno ; la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 52.2 de la Ley 30/1992); y el procedimiento de elaboración de reglamentos, previsto en el artículo 105);> CE y regulado en el artículo 24 LRJ y PAC. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE , la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley sino que comprende dichos Principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento.

En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido también, de manera concreta, como límite de la potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE . Principio que supone la necesidad de que el contenido de la norma no sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la "naturaleza de las cosas" o la esencia de las instituciones.

Ahora bien, respetadas tales exigencias, el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno , Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTS 26 de febrero y 17 de mayo de 1999 , 13 de noviembre , 29 de mayo y 9 de julio de 2001 , entre otras).

b) Las pretensiones deducidas frente a la omisión reglamentaria han encontrado tradicionalmente en nuestra jurisprudencia, además de la barrera de la legitimación, un doble obstáculo: el carácter revisor de la jurisdicción y la consideración de la potestad reglamentaria como facultad político-normativa de ejercicio discrecional.

Ahora bien, tales reparos no han sido óbice para que, ya desde antiguo, se haya abierto paso una corriente jurisprudencial que ha admitido el control judicial de la inactividad u omisión reglamentaria. En el ejercicio de esta potestad son diferenciables aspectos reglados y discrecionales (Cfr. SSTS 8 de mayo de 1985 , 21 y 25 de febrero y 10 de mayo de 1994), y no es rechazable *ad limine* , sin desnaturalizar la función jurisdiccional, una pretensión de condena a la Administración a elaborar y promulgar una disposición reglamentaria o que ésta tenga un determinado contenido, porque el pronunciamiento judicial, en todo caso de fondo, dependerá de la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar una norma de dicho carácter en un determinado sentido. En el bien entendido de que únicamente es apreciable una ilegalidad omisiva controlable en sede jurisdiccional cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley o la Directiva que el Reglamento trata de desarrollar y ejecutar o de transponer.

Por otra parte, es éste un problema sustantivo diferenciable del alcance del control judicial, pues constatado el deber legal de dictar una regulación por la Administración y el incumplimiento de aquél resulta ciertamente



más difícil admitir la posibilidad de una sustitución judicial de la inactividad o de la omisión administrativa reglamentaria hasta el punto de que el Tribunal dé un determinado contenido al reglamento omitido o al precepto reglamentario que incurre en infracción omisiva, siendo significativo a este respecto el artículo 71.2 de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio que, abandonando la previsión establecida para el limitado supuesto de las Ordenanzas fiscales en el artículo 85 de la Ley jurisdiccional de 1956, dispone que "los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados". Y ello es así porque el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O, dicho en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición del contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero y 14 de diciembre de 1998).

Por consiguiente, la doctrina de esta Sala es, sin duda, restrictiva en relación con el control de las omisiones reglamentarias, tanto desde el punto de vista formal de su acceso a la jurisdicción como desde el punto de vista material o sustantivo, referido al contenido y alcance que corresponde a la función revisora del Tribunal. En efecto, la consideración de que la potestad reglamentaria se encuentre íntimamente vinculada a la función político-constitucional de dirección política del Gobierno reconocida en el artículo 97 de la Norma Fundamental (STS 6 de noviembre de 1984), dificulta que aquél pueda ser compelido por mandato derivado de una sentencia a su ejercicio en un determinado sentido, o dicho en otros términos que pueda ser condenado a dictar un Reglamento o un precepto reglamentario con un determinado contenido, lo que excedería de las facultades de la Jurisdicción (STS 26 de febrero de 1993).

En definitiva, como se ha dicho anteriormente, únicamente cabe apreciar una ilegalidad omisiva controlable jurisdiccionalmente, cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. Aunque, en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico (Cfr. SSTS 16 y 23 de enero de 1998, 14 de diciembre de 1998 y 7 de diciembre de 2002).

Desde tal perspectiva jurisprudencial hemos de afrontar las variadas alegaciones de los recurrentes, que luego especificaremos.

Para valorar estas alegaciones y como ya indicamos en las SSTS que resolvieron las impugnaciones frente al anterior Real Decreto 172/2007 de demarcación registral (por todas las de 28 de abril y 5 de mayo de 2009), conviene tener en cuenta que, según señala la STS de 13 de noviembre de 2000, "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 hace explícita 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 STS 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".

Ha de tenerse igualmente en cuenta, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria y su control judicial, que una vez cumplidas la exigencias formales y sustantivas, como señala la STS de 28 de junio de 2004, "el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno, Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación



reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 , y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr. SSTS 26 de febrero y 17 de mayo de 1999 , 13 de noviembre , 29 de mayo y 9 de julio de 2001 , entre otras)".

Conviene, igualmente, no perder de vista el carácter organizativo de la norma, que viene a estructurar el servicio registral estableciendo los Registros y demarcaciones que la Administración entiende necesarios y adecuados para la mejor prestación del servicio, afectado con ello a la tradicional potestad organizativa.

Desde estas consideraciones no se justifican las alegaciones de falta de motivación y arbitrariedad que se formulan por los recurrentes, cuando el preámbulo del Real Decreto y la MAIN, que se ha transcrito antes en una parte esencial ---precisamente para reflejar su contenido de manera literal a efectos de su valoración---, refieren suficientemente la motivación y objetivos de la reforma, la normativa habilitante, la valoración de la situación en atención al volumen y movimiento de la titulación a que se refiere el artículo de la 275 Ley Hipotecaria, con especial referencia al resultado de la modificación de la demarcación establecida en el Real Decreto 172/2007, los datos registrales y su proyección sobre los Registros de la Propiedad y Mercantiles, la determinación de los asuntos computables al efecto, la relación a efectos valorativos entre los asuntos gestionados por ambos registros, los criterios de valoración, la justificación de los factores aplicables y su relación con la evolución de la situación económica, la manifestación de que no se han considerado otras alternativas al entender que el mantenimiento de la situación actual no es soportable, el contenido en su análisis jurídico y la descripción de la tramitación, un completo análisis de impactos en orden a la distribución de competencias, económico y presupuestario en sus diversos aspectos, precios, productividad, empleo, innovación, consumidores, economía, PYMES, cargas administrativas, Presupuestos Generales del Estado y por razón de género. Se refleja específicamente la congruencia en la determinación de los factores determinantes de la demarcación con lo informado por el Colegio de Registradores, que expresamente señalaba en el de 20 de julio de 2015, que la determinación de criterios objetivos para la demarcación de los registros mercantiles debe realizarse siguiendo criterios similares a los fijados para los registros de la propiedad y, por tanto, debe atenderse no sólo al número de depósitos de cuentas sino también a número de documentos gestionados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria ; añadiendo que el volumen y movimiento de la titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales y tráfico mercantil debe basarse fundamentalmente en criterios cuantitativos derivados del número de documentos que motiven asientos en los registros; que la determinación de los criterios objetivos de demarcación de los registros mercantiles debe realizarse atendiendo al número total de documentos de todas clases gestionados por los mismos; que para fijar la carga mínima de gestión o trabajo de un registrador mercantil debe partirse del volumen total de un Registro Mercantil que ha determinado la necesidad de creación de una nueva plaza de registrador mercantil tomando como referencia el Registro Mercantil con un menor volumen de documentación total, es decir, de todos los registros mercantiles que están a cargo de dos titulares debe seleccionarse el que tenga un menor volumen de documentación total media del periodo que se considere, la división de esa media total entre los dos titulares determinará la carga mínima de trabajo de un registrador mercantil. Fijada esa magnitud, la división el número total de documentos de un Registro Mercantil por el módulo de carga mínima de trabajo determinará el número de plazas teóricas y máximas de un Registro Mercantil. En el caso de los informes que se acompañan se ha tomado como módulo de carga de trabajo mínima de cada registrador el de 22.500 documentos por ser el correspondiente al resultado de dividir los 45.000 totales propuestos por 2. Cifra que por otra parte viene a aproximarse a la mínima que soporta cada registrador en el Registro de menos volumen de los que están en régimen de división personal (Santa Cruz de Tenerife, en torno a los 20.000).

El planteamiento de la parte recurrente que, bajo la alegación de falta de motivación y arbitrariedad, lo que hace en realidad es cuestionar los criterios aplicados para la modificación de la demarcación registral, viene a poner de manifiesto precisamente la existencia de esa motivación en cuanto se cuestiona, y, por otra parte, las carencias denunciadas no tienen el alcance que la parte alega ni la entidad suficiente para desbordar el ámbito de la discrecionalidad que corresponde al titular de la potestad reglamentaria para adoptar la decisión y, menos aún, calificar de arbitraria la actuación plasmada en la disposición reglamentaria impugnada.

Así, la cita que se hace del dictamen del Consejo de Estado en relación con la necesidad de contar con una adecuada justificación para determinar el umbral en tres registradores a efectos de establecer el factor de ponderación en la asunción de la carga de trabajo en razón de la economía de escala, ha de completarse en



los términos que ya hemos indicado antes, y que lleva al Consejo de Estado a sugerir la reconsideración de los términos del criterio de corrección introducido en la regla 1ª del artículo 4 para los Registros pluripersonales. Lo mismo puede decirse de la invocación del informe de la Dirección General de Política Económica en cuanto refiere el carácter confuso y falta de claridad en las razones últimas de elección del criterio de 22.500 asuntos para la determinación de número de registradores, que cuestiona esa falta de claridad no la procedencia del criterio adoptado, que por lo demás se justifica en otros documentos del expediente, como se ha señalado antes. Sin que la parte aluda a otro apartado del informe en el que se indica que sin negar la posibilidad de que como consecuencia de la acción de más de un registrador sea posible generar ganancias de eficiencia en la organización y gestión de la carga de trabajo, lo cierto es que la MAIN no consigue fundamentar sólidamente la obtención de la cuantía alternativa de 24.000 documentos. De hecho, si no se sigue escalando según aumente el número de registradores, parecería que las economías de escala se agotan para este número concreto de registradores y documentos lo que llevaría a pensar que es éste y no otro el tamaño óptimo de los registros, lo que no ha quedado debidamente justificado en ningún momento de la tramitación. A falta de poder determinar con precisión cuál es el volumen que optimiza el coste medio de los registros, se considera preferible fijar un criterio único, simple y de fácil comprensión como es la carga media de trabajo de los registros unipersonales como referencia de la carga que, como mínimo, ha de soportar cada registrador de lo mercantil.

Los criterios aplicados en la demarcación de 2017 son los establecidos en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria, como se ha señalado antes, es decir, el volumen y movimiento de la titulación registral, sin perjuicio de que a la vista del examen de los datos obtenidos en cada caso se establezcan los factores objetivos aplicables para concretar la demarcación registral y de que los datos a tomar en consideración, como muestra de la evolución en la prestación del servicio, se correspondan con las situaciones que en cada momento se pretendan atender y corregir y los medios de que disponga la Administración para su valoración, lo que justifica que en este caso se valoren los resultados de la puesta en funcionamiento de la demarcación registral efectuada por Real Decreto 172/2007 y se atienda a la existencia de otros registros tradicionalmente incongruos, como justificación de la reestructuración de la planta registral en los términos señalados en el Preámbulo y la MAIN de la disposición invocada, y que se prevea la adopción de actuaciones hacia el futuro que permitan un seguimiento de la prestación del servicio para una valoración más precisa a efectos de la futura demarcación, lo que no supone falta de justificación de la que ahora se plantea atendiendo a la situación actual y datos valorados al efecto. La adopción del factor 22.500 asuntos/año para la determinación del número de registradores aparece suficientemente justificado en las actuaciones, según se ha venido exponiendo hasta aquí, ha sido defendido por el Colegio de Registradores y no se cuestiona por el Consejo de Estado. La alegación relativa a la distorsión que el art. 5 provoca en los resultados de la aplicación del art. 4, no tiene en cuenta que la segregación de los Registros de Bienes Muebles es una consecuencia de la previa aplicación de la fórmula del art. 4 y tiene un carácter funcional, de manera que la determinación del número de registradores que han de gestionar el Registro pluripersonal viene determinado por la aplicación del mismo factor en todos ellos y atendiendo al total de los asuntos gestionados por el mismo, incluidos los correspondientes a Bienes Muebles, y su exclusión supondría una alteración en la aplicación del criterio general, que no se prevé por la norma y que exigiría una valoración ad hoc de difícil justificación cuando se parte de la valoración al efecto del número total de documentos de todas clases gestionados por el registro, como se defiende por el propio Colegio de Registradores. El empleo de un factor numérico para la determinación del número de registradores a cargo de cada Registro aparece suficientemente justificado, según se ha expuesto ya, y no constituye un caso excepcional o contrario al criterio de eficiencia en la prestación del servicio cuando, como sucede en este caso, la determinación de tal factor se produce, sustancialmente, valorando la adecuada prestación del servicio, es significativo al respecto la referencia en la MAIN a la diferencia entre los criterios de eficiencia de los registros y los criterios de demarcación para regular el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, que deben estar fijados no solo por un criterio de eficiencia sino por otras consideraciones de índole social y jurídica; como también se ha señalado antes, la justificación del tipo de asuntos a tomar en cuenta para el cálculo de la carga de trabajo, viene avalada por el Colegio de Registradores; tampoco tiene en cuenta la parte recurrente al invocar el informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio de Economía, que cuestiona la falta de claridad en la valoración de criterio de eficiencia y plantea dudas sobre el impacto que la ganancia en eficiencia generada por la propuesta va a tener sobre el usuario final del servicio, que la DGRN en su Nota de 23 de octubre de 2015 da respuesta expresa a tales observaciones, clarificando las razones de su decisión, como también se explican en Nota de la misma fecha los datos económicos del Proyecto.

También aquí reiteramos nuestra jurisprudencia (STS de 13 de mayo de 2009, RCA 131/2009):

"Las infracciones de carácter sustantivo que se imputan al Real Decreto 172/2007, se alegan en relación con las exigencias y requisitos establecidos en el art. 275 de la Ley Hipotecaria como justificación de una modificación de la demarcación registral, según el cual: <<Subsistirán los Registros de la Propiedad en todas las poblaciones en que se hallen establecidos. No obstante, el Ministerio de Justicia, a propuesta de la



Dirección General de los Registros y del Notariado, y con las formalidades reglamentarias, cuando así convenga al servicio público, atendiendo el volumen y movimiento de la titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales, podrá, oyendo al Consejo de Estado, acordar el establecimiento de nuevos Registros de la Propiedad en determinadas localidades, así como la modificación o supresión de los existentes. Podrá asimismo la Dirección General proceder a la división personal de algún Registro, una vez acordada por el Ministro su división material y en tanto se lleve a cabo ésta, previo expediente y con arreglo al Reglamento. Esa división, que tendrá carácter provisional, se llevará a efecto, en todo caso, vacante el Registro, el cual se anunciará en concurso para su provisión de dos Registradores. Los Registros que en lo sucesivo se dividan funcionarán con un solo libro Diario, común para los que se establezcan como consecuencia de la división. Para alterar la circunscripción territorial que en la actualidad corresponde a cada Registro, fuera de los casos de los dos párrafos anteriores, deberá existir motivo de necesidad o conveniencia pública, que se hará constar en el expediente, y será oído el Consejo de Estado>>.

A propósito del cumplimiento de tales exigencias, se suscita una primera cuestión sobre las previsiones de la disposición final segunda del Real Decreto 398/2000, de 24 de marzo, por el que se efectuó la anterior modificación de la demarcación registral, según la cual "la demarcación registral se revisará en su totalidad transcurridos diez años desde la presente revisión total. También podrán realizarse revisiones parciales, transcurridos solamente cinco años, cuando las necesidades del servicio lo exijan conforme al párrafo primero del art. 275 de la Ley Hipotecaria", plazos cuyo cumplimiento se discute, añadiendo que la demarcación registral se iniciará por Instrucción de la Dirección General de Registros y del Notariado.

Lo primero que debe significarse al respecto es que, como señala el Consejo de Estado en su informe, la distinción entre revisiones totales y parciales es una creación de los Reales Decretos de demarcación y no se encuentra prevista en la Ley Hipotecaria, que tampoco condiciona la revisión al transcurso de determinados plazos, sino que viene determinada por la conveniencia del servicio público; facultades atribuidas por la Ley que no pueden limitarse por la norma reglamentaria, de manera que dicha disposición final segunda del R.D. 398/2000 ha de interpretarse en el sentido que resulte conforme con las previsiones de la Ley; A tal efecto ha de entenderse que el establecimiento de plazos, para una revisión total o parcial de la demarcación, supone una previsión de actuación por la propia Administración para llevarla a cabo en tales circunstancias, como mínimo; previsión reglamentaria que, como tal, es susceptible de modificación por otra norma posterior del mismo rango normativo y que, en todo caso, no desapodera al titular de la potestad reglamentaria para llevar a cabo, con anterioridad a dichos plazos, las modificaciones que la conveniencia del servicio exija en cumplimiento de las previsiones de la Ley Hipotecaria. Así se ha recogido con claridad en la disposición final tercera del Real Decreto 172/2007, siguiendo las indicaciones del Consejo de Estado en su dictamen, cuando se impone al Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado, la elaboración en el plazo máximo de cinco años de los estudios necesarios para modificar la demarcación registral.

Si a ello se añade que, como se refleja en la Memoria Justificativa, la realidad contemplada en la demarcación registral efectuada por Real Decreto 398/2000 venía referida al año 1997, siete años antes de la recogida de datos, solicitada en este caso en octubre de 2004 por la Dirección General, aunque referidos a los años 2002, 2003 y 2004, de los que deduce la conveniencia para el servicio de la modificación de la demarcación, necesariamente ha rechazarse que se incurra en infracción legal por razones temporales en el ejercicio de la potestad reglamentaria en cuestión.

Por lo demás, la demarcación registral se produjo a iniciativa de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que primero solicitó de todos y cada uno de los Registradores información estadística y, a resultas de la misma, entendiendo que "la debida prestación del servicio público registral exige y aconseja una modificación de la demarcación registral", dicta resolución de 15 de julio de 2005 procediendo a la solicitud de los preceptivos informes en relación con los Registros afectados, con lo que se satisfacen las exigencias de la referida disposición final segunda del R.D. 298/2000, que ha de interpretarse en su sentido funcional y cuyo incumplimiento solo afectaría a la validez de la norma en el caso de que concurrieran las circunstancias establecidas en el art. 63.2 de la Ley 30/92, indispensable para alcanzar su fin o indefensión, que no es el caso.

Desde el punto de vista de las exigencias sustantivas del art. 275 de la Ley Hipotecaria, la parte entiende que se incumplen por no adoptar una demarcación registral razonable, proporcionada y ajustada a los principios de eficacia, eficiencia y servicio a los ciudadanos, siendo arbitraria y desmedida, cuestionando el del aumento de la titulación de bienes inmuebles y derechos reales como criterio determinante, además de que en muchos de los supuestos que recoge el Real Decreto no se llega a la cifra de 8.000 títulos que señala la Orden de 29 de julio de 1997, cuestionando que la división de los Registros incentive la actividad económica, que mejore el servicio, que se adecue a la expansión de numerosos núcleos de población o que se justifique por la implantación de las nuevas tecnologías, concluyendo que se funda en consideraciones que no se corresponden con la realidad,



incorporando una solución que no guarda relación con los indicados principios establecidos en la Constitución y las Leyes, incurriendo en la causa de nulidad radical prevista en el art. 62.2 de la Ley 30/92 .

Para valorar tales alegaciones, conviene no perder de vista el carácter organizativo de la norma, que viene a estructurar el servicio registral estableciendo los Registros y demarcaciones que la Administración entiende necesarios y adecuados para la mejor prestación del servicio, afectando con ello a la tradicional potestad organizativa. Ha de tenerse igualmente en cuenta, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria y su control judicial, que una vez cumplidas las exigencias formales y sustantivas, como señala la sentencia de 28 de junio de 2004 , <<el Gobierno, titular de la potestad reglamentaria (art. 97 CE y 23 de la Ley del Gobierno , Ley 50/1997, de 27 de noviembre), puede utilizar las diversas opciones legítimas que permite la discrecionalidad que es inherente a dicha potestad. O, dicho en otros términos, nuestro control jurisdiccional, en el extremo que se analiza, se extiende a la constatación de la existencia de la necesaria coherencia entre la regulación reglamentaria y la realidad sobre la que se proyecta, pero no alcanza a valorar, como no sea desde el parámetro del Derecho, los distintos intereses que subyacen en el conflicto que aquélla trata de ordenar, careciendo este Tribunal de un poder de sustitución con respecto a la ponderación efectuada por el Gobierno. Y ni siquiera procede declarar la invalidez de la norma por razón de la preferencia que de aquellos intereses refleje la disposición reglamentaria, como no suponga una infracción del ordenamiento jurídico, aunque sea entendido en el sentido institucional con que es concebido tradicionalmente en el ámbito de esta jurisdicción (arts. 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, y 70 y 71 de la Ley de 1998), y que se corresponde con el sentido del citado artículo 9 de la Constitución (Cfr . SSTS 26 de febrero y 17 de mayo de 1999 , 13 de noviembre , 29 de mayo y 9 de julio de 2001 , entre otras)>>.

Pues bien, en este caso, como ya hemos señalado antes, la Memoria Justificativa y el preámbulo del Real Decreto impugnado contienen una amplia fundamentación de la modificación de la demarcación registral, que se ajusta a las previsiones del art. 275 de la Ley Hipotecaria en cuanto invoca, como criterio esencial, la debida atención al usuario del servicio público registral, y es a tal efecto, y no prescindiendo de tal criterio determinante, como parece cuestionar el recurrente en la demanda, que atiende a la modificación en el volumen y movimiento de titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales, elementos a los que se refiere de forma expresa el precepto legal como justificación para la alteración de la demarcación registral, que no excluye otros criterios complementarios que puedan reflejarse en el expediente, como señala el último párrafo del precepto y a los que se refiere la Memoria, como el aumento de las exigencias de obtención de publicidad, modificación de la cualidad y cantidad de las obligaciones de los Registradores por los cambios legislativos o alteraciones demográficas. De manera que en su justificación general, que tiene su plasmación en los datos recogidos en el expediente, no puede sostenerse con éxito que el Real Decreto suponga infracción de las previsiones legales que le sirven de amparo. De hecho, como ya hemos señalado antes y se recoge en el dictamen del Consejo de Estado, la necesidad de una nueva demarcación, que supone admitir la concurrencia de los requisitos legales exigidos al efecto, se acepta por todas las partes.

Las valoraciones que, en contrario y frente a tales apreciaciones de la Administración, se efectúan en la demanda, vienen a mostrar el posicionamiento de la parte desde su punto de vista, sin que respondan a estudios técnicos u otros elementos objetivamente establecidos que demuestren el error o arbitrariedad en la valoración de los hechos por parte de la Administración, reflejando apreciaciones subjetivas sobre distintos aspectos, como la relevancia del aumento y movimiento de la titulación a la hora de apreciar la bondad y eficacia del servicio, la demarcación como incentivo de la economía, acercamiento del servicio registral al ciudadano, la demarcación como adecuación del servicio registral a la expansión de numerosos núcleos de población o el cumplimiento de las obligaciones de los Registradores, especialmente las derivadas de la presentación telemática de títulos, apreciaciones que no pueden imponerse a las que se llevan a cabo por la Administración en el legítimo ejercicio de las facultades que le reconoce el ordenamiento jurídico, y menos aún para acreditar que la Administración no ha tomado en cuenta la realidad de la situación registral, o que efectúa arbitraria valoración de la misma, que es lo que se denuncia por la parte como motivo de nulidad de la actividad reglamentaria objeto de impugnación.

Desde el punto de vista del Registro concreto objeto de recurso, la parte recurrente viene a cuestionar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para justificar la modificación de la demarcación, aparte de otras consideraciones generales, por entender que el aumento o movimiento de la titulación no alcanza la cifra de 8.000 títulos que establece la Orden de 29 de julio de 1997, planteamiento que no puede compartirse, en primer lugar, porque en los datos informados por el propio Registrador recurrente figura un número de documentos superior a 8.000, y, en segundo lugar, porque en la valoración de la procedencia de una nueva demarcación no puede atenderse a uno sólo de los factores que pueden incidir en la misma, como la estructura territorial, que ha de coordinarse con otros y fundamentalmente con la distribución de documentos correspondientes a cada municipio, lo que supone examinar los datos tomados en consideración, informados por el Registrador recurrente, para apreciar que la delimitación territorial resulta proporcionada atendiendo a



los documentos e incluso fincas registrales correspondientes a cada municipio, según los datos referidos a fechas anteriores a la disminución de documentación a que se refiere el recurrente en el momento actual y en función de la actual situación económica, cuya valoración no podía efectuarse al momento de dictarse la disposición impugnada, a cuya revisión se contrae este proceso.

Como conclusión, se pone de manifiesto un ejercicio proporcionado de la potestad reglamentaria y amparado en las previsiones legales que le sirven de cobertura, frente al cual no pueden imponerse las alegaciones de la parte recurrente, que no ha justificado un ejercicio arbitrario, incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular y con la finalidad que persigue la norma jurídica habilitante; en este caso el art. 275 de la Ley Hipotecaria".

QUINTO.- Debemos rechazar, a continuación, y en un aspecto más concreto, la vulneración que se proclama de los **principios de igualdad y no discriminación entre registradores mercantiles**, produciéndose lo que califican de "efecto acumulativo regresivo: a mayor número de registradores a cargo de un Registro Mercantil, menor es el número de documentos que da lugar a la creación de una nueva plaza".

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, como exponen los recurrentes, 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".

La argumentación, pues, decae.

SEXTO.- Se plantea, a continuación que el Real Decreto convierte un **número mínimo de documentos** (que garantiza la subsistencia del Registro Mercantil) en un número máximo que obliga a la creación de nuevas plazas.

Debemos considerar esta cuestión contestada de conformidad con lo expuesto en los fundamentos anteriores.

SÉPTIMO.- Se expone, luego, que el **criterio de 22.500 documentos** carece de fundamento, de motivación, y resulta arbitrario.



Recordamos que hemos rechazado ya toda apelación a la arbitrariedad o falta de motivación del Real Decreto impugnado, por cuanto los parámetros a los que se alude han resultado suficientemente acreditados como hemos expuesto con anterioridad.

OCTAVO.- Consideran los recurrentes la existencia de una incorrección de la utilización de los **datos facilitados por el Colegio de Registradores de la Propiedad Mercantiles**, en el marco de una relación de derecho privado y para una finalidad bien distinta a la demarcación registral; de ello deduce que el Real Decreto incurre en causa de nulidad, por infracción del principio de jerarquía normativa, al no haber observado en la captación de datos para ser utilizados en el procedimiento demarcatorio las normas legales que regulan la misma.

En relación con tal alegación debemos poner de manifiesto que no aparece vulnerado el artículo 4.4 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística, por el hecho de haberse recabado los datos utilizados para la modificación de la demarcación registral del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles y no de los respectivos registradores. Un examen de la obligación impuesta en el artículo 260.4 de la ley Hipotecaria --que impone a la DGRN la publicación de los estados de movimiento de la propiedad y de los derechos reales sobre inmuebles, "con arreglo a los datos que faciliten los Registradores"-- desarma tal alegación. En desarrollo de ello, el artículo 442.6 del Reglamento Hipotecario impone a la citada DGRN la obligación de la publicación del anuario que contenga, entre otros extremos, los datos estadísticos a que se refiere el anterior artículo legal 260.4, para lo cual, "[l]os Registradores remitirán ... al Presidente de la Audiencia de su Territorio una certificación duplicada en la que se hará constar, bajo su responsabilidad, el estado de su Registro, con los datos y en la forma en la que determine el Reglamento"; es, en concreto, en el artículo 472.1º.1 del mismo Reglamento en el que se desarrolla la forma de tal remisión a la (antigua) Audiencia Territorial, añadiendo los artículos 471 y 472 que su Presidente, con el informe correspondiente, hará llegar a la DGRN y al Colegio de Registradores de la Propiedad. Se tratan, pues, de los mismos datos; esto es, los que el Colegio de Registradores puso a disposición de los registradores.

Tampoco se aprecia la vulneración de la citada Ley 12/1989, de 9 de mayo, que regula (artículo 8) los datos para fines estatales, contemplados en el Plan Estadístico Nacional, entre los que no se encuentran los que en el supuesto de autos se contemplan, que se limita a los relativos a las sociedades mercantiles, ejecuciones hipotecarias y transmisiones de derechos de propiedad.

NOVENO.- Se afirma, a continuación, que en el procedimiento de elaboración del Real Decreto no se ha respetado el derecho de los recurrentes al **trámite de audiencia**, a la vista del particular estatus jurídico del Registrador, titular de derechos e intereses afectados en el procedimiento de división material y personal del Registro del que son titulares. Consideran que no se sometió nunca a audiencia ni la versión del Proyecto de Real Decreto que asumía el número de documentos en lugar de el de depósito de cuentas como criterio, ni mucho menos la versión que incorporaba los artículos 4 y 5 al Real Decreto, con el resultado, que califican de ilógico o absurdo referido de creación de nuevas plazas de registrador mercantil que deberían ser inmediatamente amortizadas. Concluyen, por todo ello, señalando la vulneración de los artículos 84 de la LRJPA, 24 de la Ley del Gobierno, y, en todo caso, el 482 del Reglamento Hipotecario, ya que solamente se sometieron a audiencia los iniciales Criterios básicos de 20 de noviembre de 2013.

No se justifica, sin embargo, la alegación que aquí examinamos, tanto en lo que afecta a la audiencia de los interesados.

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 *solemnitem* ", 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.



DÉCIMO.- Se expone también que la **carga de trabajo** asumida por los registradores mercantiles a raíz de los cambios normativos en los últimos años es prácticamente irrisoria.

Analizar la MAIN es tomado en consideración tal argumentación.

DÉCIMO PRIMERO.- Por último, ponen de manifiesto que las demarcaciones de 2007 y 2017 han producido un **efecto conjunto desigual** entre los registradores de la propiedad y los registradores mercantiles.

Igualmente nos hemos referido a dicha cuestión al realizar las iniciales consideraciones generales.

DÉCIMO SEGUNDO.- 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 399/2017, interpuesto por doña Piedad , don Borja , don Carlos , don Cesareo , doña Salome , don Cristobal , don Desiderio , don Dionisio , don Efrain , don Emilio , don Esteban , don Evelio , doña Blanca , don Fructuoso y don Guillermo , contra 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; Real Decreto que, en el particular impugnado, declaramos ajustado al Ordenamiento jurídico.

2º. Imponer las costas del recurso en los términos expresados en el Fundamento Jurídico Sexto 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.