



Roj: **STS 1807/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:1807**

Id Cendoj: **28079130052018100218**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **18/05/2018**

Nº de Recurso: **378/2017**

Nº de Resolución: **799/2018**

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **OCTAVIO JUAN HERRERO PINA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 799/2018

Fecha de sentencia: 18/05/2018

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

Número del procedimiento: 378/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por: MSP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 378/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 799/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Rafael Fernandez Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Jose Juan Suay Rincon

D. César Tolosa Tribiño

En Madrid, a 18 de mayo de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 378/2017 interpuesto por D.ª Genoveva , D.ª Salvadora , D. Carlos María , D. Armando , D. Eugenio y D. Julio , representados por el procurador D. José Andrés Peralta de la Torre y defendidos por el letrado D. Pedro María García Capdepón, 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. Ha sido parte demandada el abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de D.ª Genoveva , D.ª Salvadora , D. Carlos María , D. Armando , D. Eugenio y D. Julio se interpone recurso contencioso administrativo 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, impugnando los arts. 4 y 5, la disposición adicional segunda, la disposición transitoria primera, las disposiciones finales segunda y tercera y los anexos a que se refieren dichos preceptos.

SEGUNDO .- Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo y reclamado el expediente administrativo, por escrito de 12 de septiembre de 2017 se procedió a formalizar la demanda, en la que se solicita que se anulen y dejen sin efecto los preceptos impugnados del RD 195/2017 y sus anexos, con expresa anulación de las plazas de los Registros Mercantil de Valencia nº 7 y de Bienes Muebles de Valencia, así como la de Bienes Muebles de Alicante.

TERCERO .- Dado traslado para contestación, el Abogado del Estado solicita que se declare la inadmisibilidad o, en su defecto, la desestimación de la impugnación de la disposición adicional 2ª, las disposiciones finales 2ª y 3ª del RD 195/2017 , y de la impugnación de los arts. 4 y 5, la disposición transitoria 1ª y los Anexos en lo que se refiere a las plazas de los Registros Mercantil de Valencia nº 7 y de Bienes Muebles de Valencia, así como la de Bienes Muebles de Alicante.

CUARTO .- Recibido el pleito a prueba y practicada la que resultó admitida, se acordó dar traslado a las partes para conclusiones por el término de diez días y, formalizados los escritos correspondientes, quedaron concluidas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 8 de mayo de 2018, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso 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, en lo que atañe a los arts. 4 y 5, la disposición adicional segunda, la disposición transitoria primera, las disposiciones finales segunda y tercera y los anexos correspondientes.

Los indicados preceptos 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.

Disposición adicional segunda. Nombramiento de registradores accidentales.

Cuando por razón del servicio profesional se dieran circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación al despacho de documentos que hayan motivado un retraso reiterado en la prestación del servicio registral debido al crecimiento acelerado y anormal del número de asientos de presentación, siempre que se fundamente la previsión de que tal situación puede prolongarse al menos un año, o cuando así lo solicite el registrador por otra justa causa, la Dirección General de los Registros y del Notariado o la Administración Autonómica competente, nombrará uno o más registradores con carácter de accidentales por el plazo máximo de un año.

Disposición transitoria primera. Registros de Bienes Muebles.

La segregación de los Registros de Bienes Muebles será una segregación funcional que potencie la división del trabajo y la especialización de los registradores. Como tal, no podrá dar lugar a un incremento de los costes operativos correspondientes a la llevanza de los registros por lo que habrá de preservarse el uso común de las infraestructuras físicas y tecnológicas del Registro Mercantil del que se segregan.

Los registradores que actualmente se encuentran a cargo de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles afectados por lo dispuesto en el artículo 5 elegirán por orden de antigüedad, de acuerdo con las normas



generales, desempeñar plaza de registrador a cargo de Registro Mercantil o de Bienes Muebles, según los casos.

Si en el Registro Mercantil y de Bienes Muebles objeto de elección hubiesen sido creadas nuevas plazas de registrador conforme a lo establecido en el artículo 4 y en el anexo V de este real decreto, la elección efectuada se comunicará a la Dirección General de los Registros y del Notariado en el término de quince días contados desde la entrada en vigor del presente real decreto. En el caso de que no hubiesen sido creadas nuevas plazas de registrador en el Registro Mercantil y de Bienes Muebles referido, salvo acuerdo unánime de todos los registradores afectados, el derecho de elección se ejercitará en el plazo de quince días a contar desde el momento en que quede vacante, por cualquier causa, la primera plaza de registrador que actualmente se encuentra determinada para el desempeño del Registro Mercantil y de Bienes Muebles de que se trate, y hasta esta fecha quedará aplazada la efectividad de la segregación del Registro de Bienes Muebles establecida en el artículo 5 y en el anexo VII de este real decreto.

La plaza o plazas de Registro Mercantil o de Registro de Bienes Muebles que no hayan sido elegidas por ninguno de los registradores afectados, conforme a lo establecido en los párrafos anteriores, se incluirán para su provisión en el concurso ordinario inmediato posterior a aquél en que se efectúe la elección.

Respecto de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles en los que, conforme a lo establecido en el artículo 4 y en el anexo V de este real decreto, se crean más de cuatro plazas de registrador, las nuevas plazas de registrador a cargo de Registro de Bienes Muebles se proveerán conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores. No obstante, las nuevas plazas de registrador a cargo exclusivamente de Registro Mercantil no se incluirán para su provisión hasta el primer concurso ordinario que se celebre inmediatamente después de transcurrido un año desde la entrada en vigor de este real decreto.

Disposición final segunda. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se habilita al Ministro de Justicia para dictar las normas complementarias que sean necesarias para interpretar y aplicar el presente real decreto y, en especial, lo relativo al régimen transitorio.

Disposición final tercera. *Revisión de la demarcación registral.*

1. El Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado, elaborará en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente real decreto, los estudios necesarios para modificar la demarcación registral, en los supuestos y condiciones previstas en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria .

Para contribuir a un mejor diseño de la demarcación registral, los anteriores estudios deberán necesariamente contemplar las expectativas de evolución de la actividad económica y demás variables que inciden en la demanda del servicio registral. Para ello se recurrirá siempre que sea posible a fuentes de información oficiales y, cuando no lo fuera, a otras fuentes cuyo uso deberá ser debidamente motivado.

Adicionalmente, en el diseño de la nueva demarcación registral se emplearán factores que valoren la eficiencia y calidad con la que el servicio registral es prestado. Para ello, la Dirección General de los Registros y del Notariado elaborará y publicará, al menos con carácter anual, en su página web y en la del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, información relativa a los siguientes parámetros: estadísticas sobre los tiempos de respuesta de cada registro; estadísticas sobre dotación de personal de cada registro; estadísticas sobre la dotación en medios técnicos, con especial referencia a los medios tecnológicos de cada registro; estadísticas sobre el grado de utilización de los medios tecnológicos y telemáticos. Esta información se elaborará para el conjunto de la red registral y para cada uno de los registros individualmente considerados y se presentará en un formato que facilite la explotación de datos por terceros.

Igualmente, la Dirección General de Registros y del Notariado elaborará un informe anual que dé cuenta del funcionamiento y de la valoración por los usuarios de la red registral y de sus oficinas. Para ello, explotará entre otros instrumentos la información que obtenga de los instrumentos empleados para la inspección de los registros, en concreto los partes anuales previstos en el artículo 269 de la Ley Hipotecaria y las certificaciones a que se refiere el artículo 270 de la misma ley . Estos informes acompañarán la propuesta de nueva demarcación registral que se elabore en el plazo previsto por esta disposición final.

2. La Dirección General de los Registros y del Notariado procederá a recabar 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.

Los recurrentes, Registradores titulares de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles de Valencia y Alicante, solicitan en la demanda que se anulen y dejen sin efecto los preceptos impugnados del RD 195/2017



y sus anexos, con expresa anulación de las plazas de los Registros Mercantil de Valencia nº 7 y de Bienes Muebles de Valencia, así como la de Bienes Muebles de Alicante.

En defensa de sus pretensiones y como hechos alegan, en síntesis, que la Administración ha dado por supuesta la conveniencia, legalidad y oportunidad de la reforma operada por el RD 195/2017, sin justificación con los correspondientes informes ni permitir la intervención de los destinatarios en las debidas condiciones, sin analizar otras alternativas, en ausencia de la adecuada consulta pública, careciendo de la motivación suficiente según la Ley del Gobierno y la DF 3ª del RD 172/2007 . Entienden que la ampliación de la planta registral aprobada por el RD 195/2017 resulta innecesaria e improcedente, tras la modificación de 2007 y a la vista de la evolución de la crisis económica (añadiendo 22 plazas a las 123 existentes), adoptándose de forma irracional, en una decisión apriorística, sin justificación ...caprichosamente. Señalan que se requirió informe de los afectados, con la sola indicación de los criterios objetivos que se aplicarían para la demarcación, sin ofrecer previamente los datos globales, alternativas, ventajas e inconvenientes ni los análisis de los estudios previos. Cuestionan el único criterio que es el establecido en el art. 4, que consideran de dudosa justificación a la vista de los dos informes emitidos por el Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en relación con su distinto contenido inicial que aludía a 45.000 documentos por Registro y el segundo que se refiere a 22.500 documentos. Añaden que el Consejo de Estado en su dictamen cuestiona el alcance del divisor aplicado, en relación con la ponderación atendido el desempeño del Registro Mercantil por tres o más registradores (22.500- 24.000), con un efecto regresivo en la medida que a mayor número de registradores menor número de asuntos. Que la DGRN no solo hace caso omiso de las recomendaciones sino que acaba aplicado en todos los casos la misma carga de 22.500 documentos, sin distinción en los mismos, penalizando a los registros colegiados respecto de los unipersonales. Que la DGRN ha ido modificando en las sucesivas Memorias de Impacto Normativo la argumentación de su decisión, pero no ha explicado la eliminación de las ponderaciones que se propusieron inicialmente, entre ellas la fundamental referida a la carga de trabajo de Registros de tres o más titulares (5% de aumento que suponía 24.000 documentos). Alegan, en relación con los objetivos de la reforma, que las que se denominan nuevas funciones atribuidas a los Registros Mercantiles desde 2007 no alcanzan las cifras de movimientos de ese año y no justifican el aumento de plantilla registral. Consideran que se incurre en desviación de poder al separarse del criterio de necesidades del servicio puestas de manifiesto en el volumen y movimiento de la titulación, que es lo que establece el art. 275 LH y lo que se trata es de atender a una carga mínima de asuntos y no de valorar el buen funcionamiento del servicio que es lo que determina la ley. Señalan que los criterios y razones expuestos en el preámbulo del RD son erróneos, apodícticos o inútiles y provocan la nulidad del reglamento al incurrir en falta de motivación, arbitrariedad y desviación de poder, negando la consolidación de la recuperación económica de 2011 a 2015, reiterando que las indicadas nuevas funciones no justifican la ampliación de la plantilla registral. Cuestionan la fórmula del art. 4 en cuanto a: la procedencia de los datos; periodo a considerar; tipo de asuntos a computar; valor dado al divisor; y resultado obtenido. Añaden que los propios órganos ministeriales han denunciado defectos e ilegalidades del RD, refiriéndose al informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad, en cuanto no aprecia con claridad que el criterio de la eficiencia se haya calibrado adecuadamente a la hora de rediseñar la planta registral; y al informe de la Dirección General de Política Económica del mismo Ministerio. Indican que se han elaborado hasta doce versiones del proyecto de RD y que el último debería terminar con una exposición pública y solo se ha expuesto a los registradores afectados, mediante la inserción por el Colegio de Registradores en intranet, que no puede sustituir la publicidad obligatoria prevista en el art. 26.6 de la Ley del Gobierno . Terminan alegando que el Registro Mercantil de Valencia ha incrementado de 6 a 8 sus titulares en virtud del art. 4 del RD 195/2017 y, por exigencia del art. 5 se ha segregado uno como Registro de Bienes Muebles, con lo que cada uno de los siete mercantiles atenderán 20.725 asunto, lejos del mínimo de 22.500 mínimos y, en el Registro Mercantil de Alicante, ha aumentado una plaza, segregándose un Registro de Bienes Muebles que se hará cargo de 35.469 asuntos y los 4 mercantiles atenderán 23.088 asuntos.

Como fundamentos de derecho y, tras justificar su legitimación, alegan:

Primero, infracción de las normas reguladoras en el procedimiento de elaboración de RD 195/2017, con referencia al art. 24 de la Ley del Gobierno , la DF 3ª del RD 172/2007 y el art. 275 de la LH , por falta de memoria económica; no haberse recabado otros estudios y consultas, a que se refiere la DF 3ª del RD 172/1007 , sin los cuales no se garantiza la oportunidad, legalidad y acierto de la norma aprobada y se infringe el deber de motivación; no se ha cumplido debidamente el trámite de dictamen del Consejo de Estado porque, con posterioridad a su emisión, se han introducido modificaciones sustanciales en el proyecto de reglamento; resulta insuficiente el informe solicitado a los recurrentes para cumplir con el trámite de audiencia a los afectados, al no haberse suministrado información suficiente para formarse opinión; la Memoria de Análisis de Impacto Normativo debería contener la evaluación del impacto económico y presupuestario sobre los sectores,



colectivos o agentes afectados por la norma; y no se contiene el informe del Ministerio de la Presidencia a que se refiere el art. 26.9º de la LG.

Segundo, el Real Decreto 195/2017 carece de motivación e incurre en arbitrariedad, según la jurisprudencia que invoca, señalando que en este caso la falta de motivación y la arbitrariedad del Reglamento han sido reconocidos en el informe del Consejo de Estado y de la Dirección General de Política Económica, señalando que la motivación del RD resulta inconsistente porque: es contradictorio aplicar a la demarcación de 2017 unos criterios distintos a los utilizados en 2007 y a los revistos para la revisión de 2020, siendo que el art. 275 LH no ha sufrido modificación; el preámbulo del RD 195/2017 ofrece una exposición de causas excesiva y contradictoria, confusa y a la postre falta de consistencia o de entidad para justificar la demarcación; el art. 5 distorsiona el sistema y los resultados del art. 4, en el caso de Valencia deja a los titulares de los registros mercantiles con una carga de trabajo inferior a la mínima garantizada para todos ellos y no se clarifican las razones últimas de este criterio, según señala la DG de Política Financiera; la organización de la planta registral mercantil con criterios de asignación de mínimos asuntos garantizados a cada registrador, además es contraria a la eficiencia que fija el preámbulo como objetivo a conseguir; no se justifica el tipo de asuntos a tomar en consideración para el cálculo de la carga de trabajo, la asimilación del depósito de cuentas con los nombramientos de auditores o la legalización de libros; el modelo se orienta a garantizar los asuntos a los registradores en lugar de dirigirse a cubrir las necesidades del servicio, es decir, las de los Registros; por ello deben anularse los arts. 4 y 5 del RD 195/2017 y sus correlativos anexos, por falta de motivación y por responder a una mera voluntad o capricho arbitrario de la Administración; las razones que se han expuesto en el expediente a modo de justificación no resisten el mínimo análisis lógico; no es conforme Derecho aplicar medidas que perjudican a los Registros Mercantiles para favorecer a los Registros de la Propiedad y menos atendiendo a las necesidades de quienes los sirven; incluso si se admitiera la reasignación de efectivos entre ambas clases de registros como causa de la demarcación, se estaría infringiendo el art. 275 LH, al usar la potestad para finalidad distinta de la primaria que le ha conferido el ordenamiento y estaríamos ante un caso de desviación de poder.

Tercero, el informe del Consejo de Estado no es suficiente por haber sido emitido sobre un proyecto que finalmente ha sufrido modificaciones esenciales, en este caso la eliminación de la ponderación del número de asuntos gestionados por Registros Mercantiles colegiados.

Cuarto, el art. 4 del RD 195/2017 infringe los límites de la potestad reglamentaria: a) en relación con el principio de igualdad, en cuanto los titulares de los registros mercantiles, caso de los de Valencia, tendrían una carga de asuntos inferior a la señalada para cualquier registro mercantil; si todos los asuntos se valoran igual para dividir y obtener la carga de asuntos (22.500) no pueden establecerse 30.000 para segregar el Registro de Bienes Muebles; y b) en relación con la existencia de desviación de poder, en cuanto no se ajusta a las previsiones del art. 275 LH, porque la fórmula que implanta solo sirve para igualar carga mínima de trabajo entre registradores sin tener en cuenta las peculiaridades de los registros mercantiles, olvidándose de la carga máxima que debería preocupar más para garantizar la calidad de la actividad registral, que es uno de los objetivos que dice perseguir el RD.

Quinto, el art. 5 infringe aún más estos límites y así la última MAIN no explica satisfactoriamente el criterio fijado de 30.000 documentos para la viabilidad de los Registros de Bienes Muebles.

Sexto, el sistema establecido en los arts. 4 y 5 del RD 195/2017 incumple la autovinculación que se impuso la Administración al sistema de la LH e infringe el principio de igualdad, en relación con las previsiones de la DF3ª del RD 172/2007, al dictarse cinco años después y por referencia al periodo 2011-2015, no se han realizado los estudios previstos y se incumple el art. 275 LH porque el cambio de criterio carece de justificación, sin que se valore la eficiencia de los registros en función de la localidad, tamaño del registro y otras circunstancias.

Séptimo, se ha infringido la regla de prohibición de la reserva de dispensación por lo establecido en la disposición transitoria primera, incurriendo en arbitrariedad.

Octavo, la DF 1ª es contraria al art. 284 LH, arts. 106 y 24 CE y 8 LOPJ y se aplica de forma desigual según se hubieran creado nuevas plazas de registrador o no.

Noveno, la DF 2ª es ilegal por incompetencia del Ministro para regular el Derecho transitorio de la organización registral mercantil, que es competencia del Consejo de Ministros según los arts. 275 LH, 482 RH y 14 RRM.

Decimo, siendo ilegal el RD 195/2017 y las fórmulas previstas en sus arts. 4 y 5, carecen de validez las plazas creadas reconvertidas que se recogen en los Anexos y en particular las de Valencia y Alicante.

SEGUNDO.- La Administración demandada solicita en la contestación a la demanda que se declare la inadmisibilidad o, en su defecto, la desestimación de la impugnación de la disposición adicional 2ª, las disposiciones finales 2ª y 3ª del RD 195/2017, y de la impugnación de los arts. 4 y 5, la disposición transitoria



1ª y los Anexos en lo que se refiere a las plazas de los Registros Mercantil de Valencia nº 7 y de Bienes Muebles de Valencia, así como la de Bienes Muebles de Alicante.

En defensa de tales pretensiones comienza alegando que la legitimación de los recurrentes, según resulta de la STS de 19 de enero de 2011, queda limitada a la impugnación de los arts. 4 y 5 y la DT 1ª del RD 195/2017 y de los Anexos en cuanto se refiere a Valencia y Alicante y, en cuanto a las alegaciones de la demanda y por lo que se refiere a las de carácter formal, invoca la jurisprudencia sobre el alcance de la omisión de trámites formales y su relevancia como vicio de la disposición, de manera que no todo vicio o defecto determina la nulidad del acto o disposición, señalando que, en este caso, el Consejo de Estado declara que se han cumplido tanto los requisitos de la Ley 50/1997, del Gobierno, como los específicos de la legislación hipotecaria, precisando el abogado del Estado en cuanto a la audiencia de los afectados, que según la jurisprudencia que invoca, el trámite se debe considerar cumplimentado cuando se otorga a las Corporaciones representativas, en este caso el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, como señala la sentencia de 22 de septiembre de 2009, dictada en relación con la anterior modificación de la demarcación registral por RD 172/2007 y la de 19 de enero de 2011, recordando el Abogado de Estado que, además de su intervención inicial en relación con los criterios objetivos adoptados en la primera fase de la demarcación, los Registros Mercantiles de Bienes Muebles y en concreto los de Valencia y Alicante, emitieron diversos informes a solicitud de la DGRN sobre versiones del RD de 8 de agosto y 28 de octubre de 2015.

En cuanto a la falta de consulta pública del art. 26.2.d) de la Ley 50/97, entiende el Abogado del Estado que cabe preguntar a los recurrentes qué extremos del precepto se han incumplido, señalando que el Consejo de Estado en la página 26 de su informe se refiere a la emisión de 12.625 informes.

Por lo que se refiere a la falta de estudios previos, art. 26.1, informe de calidad normativa, art. 26.9, y publicidad del proyecto, art. 26.6, señala que sí han existido estudios previos y han sido objeto de valoración, refiriéndose a las dos fases de elaboración del proyecto que cita la MAIN, sustituyéndose los criterios de la primera fase, lo que demuestra la valoración de alternativas.

En cuanto a la Memoria económica, el hecho de que el dictamen del Consejo de Estado aluda a su parquedad no significa que la considere insuficiente, justificándose su brevedad porque la modificación de la demarcación registral no entraña coste alguno para las arcas públicas. Invoca, además, lo ya dicho al respecto por esta Sala en sentencias de 12 de mayo de 2009 y 19 de enero de 2011 para a demarcación registral de 2007.

Rechaza la necesidad de un segundo informe del Consejo de Estado, por la eliminación del criterio corrector de 24.000 documentos para los Registros Mercantiles de tres o más titulares, pues resultaría reiterativa al incidir sobre cuestiones ya analizadas y aceptadas en su anterior dictamen.

Respecto de otros trámites señala: que el informe favorable del Ministerio de la Presidencia consta en el expediente (doc. 194 bis); la MAIN señala que la regulación proyectada carece de impacto de género; y consta la conformidad de la Dirección General de POLECO al texto definitivo del proyecto en el doc. 263.

En cuanto a las alegaciones de fondo, señala el Abogado del Estado que, por lo que se refiere a la falta de motivación, tanto del criterio de los 22.500 documentos para el Registro Mercantil como de los 30.000 para el Registro de Bienes Muebles, baste remitirse a la extensa y documentada justificación que se realiza en las páginas 15 a 41 de la MAIN; en cuanto a la expresión indicadores de calidad existentes en la DGRN se recogen en la prueba practicada al efecto los datos que resultan del expediente, y la mejora de la eficiencia de la prestación del servicio viene dada por la multitud de factores a los que alude la MAIN. Justifica las formulación efectuada en los arts. 4 y 5 y su orden de aplicación, señalando que según resulta del párrafo 3º de la regla 2ª del art. 4 no es cierto que el Real Decreto no permita que existan de modo absoluto Registros mercantiles pluripersonales con documentación inferior a los 22.500 documentos/año. En cuanto a la supuesta desviación de poder se remite al contenido del expediente administrativo y, en particular, a los informes emitidos, muy especialmente el dictamen del Consejo de Estado, que nada vio al respecto, y la MAIN, donde se explican con detalle las razones a que responde la nueva regulación. Justifica las previsiones de la DT 1ª y señala que las reservas de dispensación son manifestaciones del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y no advierte en qué medida la DT 1ª infringe ese principio. En cuanto a la autovinculación impuesta por la DF 3ª del RD 172/2007, tras precisar que la vinculación al art. 275 de la LH no la impone el RD 172/2007, señala: que no es cierto que el RD no fije carga mínima de trabajo para los Registros de la Propiedad; que la relación entre la carga máxima de los Registros de la Propiedad y la carga mínima de los Registros Mercantiles se explica detalladamente en las páginas 27 y ss de la MAIN y es incierto que no se hayan considerado las características de los Registros Mercantiles frente a los de la Propiedad; y que la normas del RD 172/2007 pueden ser modificadas por otras posteriores del mismo rango. Finalmente defiende la legalidad de la DF2ª y la competencia del Ministro para dictar normas reglamentarias en los términos establecidos, señalando que dicha DF es una norma equivalente a la DF 2ª del RD 172/2007.



TERCERO.- La representación de la Administración cuestiona en la contestación a la demanda la legitimación de los recurrentes con la sola invocación de la sentencia de esta Sala de 19 de enero de 2011 , considerando que, en aplicación de su doctrina, la legitimación de los demandantes ha de quedar limitada a la impugnación de los arts. 4 y 5 y la DT 1ª y los anexos en lo que se refiere a Valencia y Alicante, careciendo de la misma para impugnar el resto de los preceptos a que se refiere la demanda.

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

CUARTO.- La demanda fundamenta la impugnación del Real Decreto 195/2017 en motivos de nulidad por razones formales o de procedimiento y otros de carácter sustantivo, en los términos que antes hemos relacionado, cuyo examen nos sitúa ante el control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria, a cuyo efecto, como ya indicamos con ocasión de la impugnación del anterior RD 172/2007 de demarcación registral, conviene señalar que tal actividad reglamentaria está subordinada a la Ley en sentido material (arts. 97 CE , 51 Ley 30/92 y 23 Ley 50/97), 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 50/97, 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 (arts. 24 y 25 Ley 50/97), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/92 .

Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución , en relación con el art. 26 de la Ley 50/97 y el art. 1 de la Ley 29/98 a la Jurisdicción Contencioso Administrativa , 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 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 Ley reguladora de esta Jurisdicción , 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 30/2015 , 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. Por la misma razón no pueden acogerse las alegaciones de infracción de la Ley efectuadas por la parte recurrente que se refieren a la redacción resultante de la misma.

Pues bien, siguiendo el orden expuesto en la demanda, los recurrentes, en el fundamento de derecho sustantivo primero, alegan la infracción de las normas de procedimiento en distintos aspectos, con invocación del art. 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno y la disposición final 3ª del RD 172/2007 , en relación con el art. 275 de la Ley Hipotecaria , para cuyo examen conviene tener en cuenta que, según la jurisprudencia y como señala la sentencia 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 sentencia de 15 de diciembre de 1997 .

Los recurrentes plantean en este apartado primero las siguientes deficiencias procedimentales:

- Falta de memoria económica, pues aunque pueda decirse de contrario que se ha admitido una memoria económica limitada a señalar que no existía repercusión presupuestaria y que eso es lo que aquí ha sucedido, ello no quiere decir que los datos económicos puedan ser indiferentes al Gobierno o los ciudadanos o que vaya a ser inocua para los titulares de los Registros afectados.

Tal alegación carece de toda justificación, pues en las sucesivas memorias que se han ido redactando en las distintas fases del procedimiento 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%.

- Obligación de recabar otros estudios o consultas, con referencia a la DF 3ª del RD 172/2007 , que ordenaba a la DGRN elaborar los estudios necesarios para modificar la demarcación registral, en los supuestos y condiciones previstas en el art. 275 LH , alegando que no se redactó estudio ni memoria alguno que acompañase al Real Decreto, sin los cuales no se garantiza la oportunidad, legalidad y acierto de la norma, con incumplimiento del art. 24 de la Ley del Gobierno .

Esta alegación no se corresponde con el desarrollo del procedimiento que, como se indica en el preámbulo de la disposición impugnada, tiene su origen en la previsión de la DF 3ª del RD 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 art. 275 de la LH , 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 art. 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 DF3ª del RD 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 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 RD 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 trámites 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 LH, el art. 482 del Reglamento Hipotecario, los arts. 14 y 16 del Reglamento del Registro Mercantil y la disposición final tercera del RD 172/2007, la modificación de la vigente.

No se justifica, por lo tanto, la alegación que aquí examinamos, tanto en lo que afecta a la audiencia de los interesados como 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 art. 275 de la LH y la DF 3ª del RD 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 en periodo de prueba, a solicitud de los recurrentes, 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, se alega que los criterios y razones expuestos en el preámbulo del RD son erróneos, apodícticos o inútiles y responden a la mera voluntad o capricho arbitrario de la Administración, 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 vacancias 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.

-Se cuestiona por los recurrentes el cumplimiento de la exigencia de dictamen del Consejo de Estado, al considerar que con posterioridad a su emisión se han introducido modificaciones sustanciales en el Proyecto de Reglamento, alegación genérica que se completa en el fundamento tercero de la demanda al precisar que en este caso se ha producido la eliminación de la ponderación del número de asuntos gestionados por Registros Mercantiles colegiados (24.000 asuntos/año), considerando que se trata de una modificación clave para la definición de la planta registral que no ha sido propuesta por el órgano consultivo.

Conviene precisar respecto de la exigencia de dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales, que con la intervención de dicho órgano consultivo se pretende hacer efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho que proclama el art. 103.1 de la Constitución (SSTS de 10 de mayo y 16 de junio de 1989), actuando como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001), centrándose la función consultiva que ejerce el Consejo de Estado en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el art. 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado .

Por lo que se refiere a la necesidad de nuevo dictamen cuando el proyecto se modifica con posterioridad a la intervención del Consejo de Estado, reiterada doctrina jurisprudencial, a la que se refiere la sentencia de 15 de diciembre de 1997 , ha venido subrayando «que no es necesaria una nueva consulta al Consejo de Estado cuando se realizan retoques en el Texto o se introducen modificaciones no sustanciales (sentencias del Tribunal Supremo de 27 de Mayo de 1.993, de la Sala Especial de Revisión de 6 de Octubre de 1.989, de 17 de Enero y 14 de Octubre de 1.996 y 28 de Abril de 1.997), ni cuando las discordancias entre el Proyecto y el Texto definitivo son consecuencia lógica del procedimiento de elaboración, en el que se emiten informes por distintos órganos, que pueden dar lugar a variaciones en la disposición que resulte, por fin, aprobada, pudiendo añadirse, que la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar 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, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Septiembre de 1.996)».

En tal sentido señala la sentencia de 8 de marzo de 2006 , que es jurisprudencia de esta Sala que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva



relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989, 11 de diciembre de 1991, 27 de mayo de 1993, 27 de noviembre de 1995, 14 de octubre de 1996, 10 de noviembre de 1997, 17 de enero de 2000, 31 de enero de 2001 (recurso 507/1998, fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000, fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno) y 15 de noviembre de 2004 (recurso de casación 22/2002, fundamento jurídico segundo).

Precisa la sentencia de 31 de enero de 2001, por referencia a la sentencia de 27 de mayo de 1993, valorando las modificaciones allí producidas, que no requerían nuevo dictamen del Consejo de Estado, «ya que es necesario compatibilizar el carácter final de dicho dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículos 97 de la Constitución y 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre), de la que resultaría desapoderado éste si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva del texto reglamentario a dicho dictamen, pues sólo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado (Sentencias de 6 de octubre de 1989 y 11 de diciembre de 1991)».

Partiendo de estas consideraciones generales se observa que la modificación a que se refiere la parte en este caso, que afecta al criterio de corrección o ponderación aplicable a los Registros Mercantiles pluripersonales (tres o más titulares) a la hora de determinar el número de asuntos por registrador, ha sido objeto de una amplia consideración en el dictamen del Consejo de Estado, señalando que: se atiende al número total de documentos gestionados, no solo los depósitos de cuentas, criterio similar al considerado para la demarcación de los Registros de la Propiedad; que la fijación del número de 22.500 documentos por cada registrador proviene del criterio establecido por el Colegio de Registradores «que, sin embargo, ha manifestado su disconformidad con esa aplicación de un número superior en el caso de los Registros desempeñados por tres o más registradores»; que la memoria justifica esa medida de corrección aplicable a los Registros de tres o más registradores con invocación del principio de economía de escala; que no se han puesto de manifiesto con la suficiente claridad los datos estadísticos que permitan cimentar la afirmación de que en los registros pluripersonales se dan economías de escala que permitan garantizar la asunción de una carga de trabajo proporcionalmente superior a la que correspondería si fuesen varios registros unipersonales; que parece lógico presumir que esas economías de escala tengan un determinado límite, lo que podría justificar la decisión del Proyecto de aplicar el mismo denominador corregido a Registros pluripersonales con un número distinto de Registradores y no incrementar proporcionalmente sin límite el referido denominador en función de dicho número; que ello debería contar con la adecuada justificación, basada en datos concretos, que no figura en el expediente, razón por la cual la fijación de ese umbral de tres registradores podría resultar arbitrario; es más, la fórmula de corrección propuesta podría conducir a un efecto regresivo acumulativo, consistente en que, cuanto mayor sea el número de Registradores, menor sea el número de asuntos que a cada uno de ellos pueda corresponder. Todo lo cual le lleva a concluir que «el Consejo de Estado sugiere reconsiderar los términos del criterio de corrección introducido en la regla 1ª del artículo 4 para los Registros pluripersonales».

Se desprende de ello que la cuestión relativa a la corrección del factor de división en los registros pluripersonales estaba planteada cuando se remitió el Proyecto para informe por el Consejo de Estado, que este efectuó una amplia valoración de la cuestión y que, incluso, sugirió la reconsideración de los términos de dicho criterio, lo que pone de manifiesto, en la aplicación de la doctrina jurisprudencial expuesta, que no resultaba exigible la remisión para un nuevo dictamen del Consejo de Estado, cuando la Administración procede a modificar dicho criterio de ponderación, atendiendo a dicho dictamen (pag. 17 MAIN) y los propios informes del Colegio de Registradores, que en el de 13 de octubre de 2015 (doc.232) señala que, sin perjuicio de que la cifra de documentos mínima pueda ser incrementada en la que objetivamente se considere adecuada, ello debe hacerse de manera justificada, con carácter igualitario para todos los registros y sin referencia a criterios, como el de economía de escala, que además de no estar motivados no son aplicables a una actividad jurídica como la registral.



- Los recurrentes cuestionan la realización del trámite de audiencia de los afectados, en cuanto el informe solicitado no es bastante para tener por cumplido el trámite al no haberse suministrado la información suficiente para formar opinión, señalando que no es suficiente al efecto la remisión de los criterios objetivos, que como reconoce la Memoria no se ha estudiado ninguna otra alternativa, que debió incluirse la memoria justificativa y económica, los estudios que analicen los datos agregados de la actividad de los Registros y alternativas que debieron ser estudiadas.

Tampoco esta alegación puede ser acogida si se tiene en cuenta, como señala el Consejo de Estado, 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 seis Registradores Mercantiles de Valencia con fechas 5, 11 y 26 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.

- Se alega por los recurrentes que la Memoria de Análisis del Impacto Normativo debería contener la evaluación del impacto económico y presupuestario sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, y ha quedado limitada en esta materia a la única frase "no afecta a los presupuestos de la AGE", alegación que no puede compartirse por lo ya expuesto anteriormente sobre el examen en la MAIN de 15 de febrero de 2017 efectúa sobre los distintos aspectos e impactos de carácter económico que puede suponer la modificación de la demarcación efectuada y que se precisan en la Nota explicativa emitida por la DGRN el 23 de octubre de 2015.

- Finalmente se alega en la demanda que el expediente no contiene el informe del Ministerio de la Presidencia a que se refiere el art. 26.º de la Ley 50/97, si bien en conclusiones reconoce su existencia y así figura como documento 194 bis, de fecha 16 de septiembre de 2015, sin que la parquedad del mismo, justificada por las competencias del Ministerio, impida tener por cumplido el trámite.

Todo ello conduce a la desestimación de las alegaciones de carácter formal que se formulan en este fundamento de derecho primero de la demanda y en el tercero, que también se ha examinado, pudiéndose añadir al respecto y para evitar cualquier omisión, la valoración general que sobre el cumplimiento de las formalidades del procedimiento se efectúa por el Consejo de Estado, según el cual: «en la elaboración del proyecto de Real Decreto se han observado las formalidades que exige la normativa aplicable:

a) De un lado, se han atendido las prescripciones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en cuanto al procedimiento para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general establecido en su artículo 2, pues consta en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- el texto definitivo del proyecto de Real Decreto sometido a consulta, la memoria del análisis de impacto normativo en la que se analiza la oportunidad, el coste económico y el impacto por razón de género de la norma, y los informes de los diversos órganos administrativos que han participado en su tramitación, señaladamente el de la Secretaría General Técnica del departamento proponente.

b) De otro lado, 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, de 9 de febrero, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

En primer término, el Proyecto ha sido elaborado, transcurridos más de cinco años desde la entrada en vigor de la anterior demarcación registral, por la Dirección General de los Registros y del Notariado, recabando a tal efecto los correspondientes datos estadísticos a todos los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, así como al Registro Mercantil Central y al Registro Central de Bienes Muebles. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 482 del Reglamento Hipotecario y en la propia Ley del Gobierno, se solicitaron un total de 12.625 informes a los Ayuntamientos y Autoridades Locales; Notarios; Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles; Tribunales Superiores de Justicia; Juzgados Decanos; órganos



de gobierno de las Comunidades Autónomas; Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y sus correspondientes Decanatos Autonómicos o Territoriales; y Consejo General del Notariado.

Asimismo, el Proyecto fue sometido a audiencia del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y del Consejo General del Notariado, y ha sido informado por la Abogacía del Estado, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, y las Secretarías Generales Técnicas de los siguientes ministerios: Hacienda y Administraciones Públicas; Presidencia; y Economía y Competitividad. Finalmente, se han recabado varios informes sucesivos de las Comunidades Autónomas que han asumido competencias ejecutivas en la materia -Andalucía y Cataluña-.

El proyecto de Real Decreto fue objeto de una profunda reconsideración tras la retirada del texto sometido al dictamen de este Consejo de Estado en el mes de septiembre de 2014, recabándose nuevos datos estadísticos y solicitándose al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España nuevo informe sobre los criterios a aplicar. Por esta razón, el texto se sometió a continuación a un nuevo trámite de audiencia a los Registradores afectados y a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña, solicitándose igualmente un nuevo informe del Colegio de Registradores. Habiendo podido alegar cuanto a su derecho conviene todos los Registradores y el Colegio que los representa, debe considerarse suficientemente cumplido el trámite de audiencia de las personas, entidades y sectores interesados.

A la vista de todo lo anterior, cabe concluir que han sido atendidas de manera adecuada las prescripciones normativas que, para la elaboración de iniciativas normativas como la ahora sometida a consulta, contiene nuestro ordenamiento tanto a nivel general -Ley del Gobierno- como particular -disposiciones relativas a la demarcación registral-.»

QUINTO.- En el segundo fundamento de derecho sustantivo de la demanda se alega que el Real Decreto 195/2017 carece de motivación e incurre en arbitrariedad, señalando, con invocación de diversas sentencias, que motivar una disposición general consiste en hacer explícitas las razones de la ordenación, que deben ser objetivas y consistentes, admitiéndose que sean discutibles pero deben ser considerables en todo caso, añadiendo que la interdicción de la arbitrariedad es uno de los límites de la potestad reglamentaria y argumentando que las razones esgrimidas por la Administración, tanto en el expediente como en el preámbulo del RD 195/2017 carecen de consistencia, invocando en su apoyo el dictamen del Consejo de Estado y el informe de la Dirección General de Política Económica. Entienden que la motivación del RD 195/2017 es inconsistente porque las razones expuestas por la MAIN y el Real Decreto son apodícticas, siendo contradictorio aplicar a la demarcación de 2017 unos criterios distintos a los utilizados en 2007 y a los previstos para la revisión de 2020, siendo que el art. 275 LH no ha sufrido modificación; el preámbulo del RD 195/2017 ofrece una exposición de causas excesiva y contradictoria, confusa y a la postre falta de consistencia o de entidad para justificar la demarcación; el art. 5 distorsiona el sistema y los resultados del art. 4, en el caso de Valencia deja a los titulares de los registros mercantiles con una carga de trabajo inferior a la mínima garantizada para todos ellos y no se clarifican las razones últimas de este criterio, según señala la DG de Política Financiera; la organización de la planta registral mercantil con criterios de asignación de mínimos asuntos garantizados a cada registrador, además es contraria a la eficiencia que fija el preámbulo como objetivo a conseguir; no se justifica el tipo de asuntos a tomar en consideración para el cálculo de la carga de trabajo, la asimilación del depósito de cuentas con los nombramientos de auditores o la legalización de libros; el modelo se orienta a garantizar los asuntos a los registradores en lugar de dirigirse a cubrir las necesidades del servicio, es decir, las de los Registros; por ello deben anularse los arts. 4 y 5 del RD 195/2017 y sus correlativos anexos, por falta de motivación y por responder a una mera voluntad o capricho arbitrario de la Administración; las razones que se han expuesto en el expediente a modo de justificación no resisten el mínimo análisis lógico; no es conforme Derecho aplicar medidas que perjudican a los Registros Mercantiles para favorecer a los Registros de la Propiedad y menos atendiendo a las necesidades de quienes los sirven; incluso si se admitiera la reasignación de efectivos entre ambas clases de registros como causa de la demarcación, se estaría infringiendo el art. 275 LH, al usar la potestad para finalidad distinta de la primaria que le ha conferido el ordenamiento y estaríamos ante un caso de desviación de poder.

Para valorar estas alegaciones y como ya indicamos en las sentencias que resolvieron las impugnaciones frente al anterior Real Decreto 172/2007 de demarcación registral (por todas las de 28-4 y 5-5-2009), conviene tener en cuenta que, según señala la sentencia 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 sentencia de 22 de junio de 2004 , cuando señala que «el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquél caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, por lo que cabe desestimar que se haya acreditado que la norma reglamentaria impugnada carezca de motivación o de razón suficiente para su adopción, o que sean insuficientes los estudios previos, o los informes preceptivos evacuados, que constituyen, según tiene declarado esta Sala del Tribunal Supremo, cánones válidos para enjuiciar la conformidad a Derecho de las disposiciones generales».

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 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)*».

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 art. 275 LH , 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 art. 275 LH ; 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 en nuestro informe 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 art. 275 LH, 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.

Todo lo cual conduce a la desestimación de las alegaciones que se formulan en este segundo fundamento de la demanda y, como consecuencia, las que se formulan en los fundamentos cuarto y quinto, en cuanto se fundan: a) en la infracción del principio de igualdad en razón de los factores establecidos en la determinación de la carga de asuntos, que como se acaba de señalar responde precisamente a un criterio de aplicación igual a todos los registros y valorando la totalidad de los asuntos gestionados por los mismos, por las razones ya indicadas, que se comparten por el Colegio de Registradores; b) la existencia de desviación de poder en cuanto se infringe la finalidad prevista en el art. 275 LH, siendo que, como ya se ha expuesto, la modificación responde precisamente a la finalidad establecida en el mismo, atendiendo a la situación existente tras la anterior modificación de la demarcación registral por RD 172/2007; y c) la infracción de los límites de la potestad reglamentaria por el art. 5, por falta de justificación el criterio objetivo de 30.000 asuntos establecido para la segregación de los Registros de Bienes Muebles, cuando la justificación de tal cifra se refleja suficientemente en la MAIN valorando el alcance de los asuntos gestionados por los Registros de Bienes Muebles en relación los correspondientes a los Registros Mercantiles a efectos de aplicar un factor de corrección que determina la referida cifra.

SEXTO.- En el fundamento de derecho sexto de la demanda se alega que el sistema establecido en los arts. 4 y 5 del RD 195/2017 incumple la autovinculación que se impuso la Administración al sistema de la LH e infringe el principio de igualdad, en relación con las previsiones de la DF3ª del RD 172/2007, al dictarse cinco años después y por referencia al periodo 2011-2015, no se han realizado los estudios previstos y se incumple el art. 275 LH porque el cambio de criterio carece de justificación, sin que se valore la eficiencia de los registros en función de la localidad, tamaño del registro y otras circunstancias.

Tampoco esta alegación puede prosperar, pues el planteamiento se funda en alegaciones que ya han sido desestimadas al resolver las cuestiones anteriores, reflejándose la valoración y estudio por la Administración de la situación a los efectos previstos en el art. 275 LH, que no puede sustituirse por la que sugiera o defienda cada interesado, y cuya observancia y aplicación se reconocen en el dictamen del Consejo de Estado, que considera oportuna la aprobación de una modificación de la demarcación registral, una vez realizados los estudios necesarios para ello y cumplidos los demás trámites exigidos, como indicaba anteriormente, valorando positivamente la previsión de la disposición final cuarta, en línea con lo establecido en la disposición final 3ª del RD 172/2007, estableciendo un plazo máximo de cinco años para modificar la demarcación registral, modificación que no debe ir en perjuicio de la adecuada atención a los ciudadanos, afirmando que, en líneas generales, la DGRN no ha sido ajena a esta preocupación, lo que merece una valoración positiva.

SÉPTIMO.- Se alega en el séptimo fundamento de derecho que se ha infringido la regla de prohibición de la reserva de dispensación por lo establecido en la disposición transitoria primera, incurriendo en arbitrariedad, alegación que se sustenta en una incorrecta valoración del precepto, ya que cuando establece que: "En el caso de que no hubiesen sido creadas nuevas plazas de registrador en el Registro Mercantil y de Bienes Muebles referido, salvo acuerdo unánime de todos los registradores afectados, el derecho de elección se ejercitará en el plazo de quince días a contar desde el momento en que quede vacante, por cualquier causa, la primera plaza de registrador que actualmente se encuentra determinada para el desempeño del Registro Mercantil y de Bienes Muebles de que se trate, y hasta esta fecha quedará aplazada la efectividad de la segregación del Registro de Bienes Muebles establecida en el artículo 5 y en el anexo VII de este real decreto" o refiere in fine "hasta el primer concurso ordinario que se celebre inmediatamente después de transcurrido un año desde la entrada en vigor de este real decreto", no establece ninguna reserva o dispensación de un criterio previamente establecido con carácter general para el caso sino que contiene la regulación precisa de los distintos supuestos que pueden plantearse en ejecución de las previsiones del Real Decreto, aplicable por igual y sin ninguna dispensa para todos aquellos que se encuentren en la misma situación; se confunde así por la parte la determinación y regulación de los distintos supuestos contemplados en la norma con la dispensación de la aplicación de manera singular a quienes se encuentren en el mismo caso.

En consecuencia también esta alegación debe desestimarse y por semejantes razones la que se formula en el fundamento de derecho octavo en el sentido de que la DF 1ª es contraria al art. 284 LH, arts. 106 y 24 CE y 8 LOPJ y se aplica de forma desigual según se hubieran creado nuevas plazas de registrador o no, pues



la parte alude a la aplicación de las reglas generales sobre la provisión de los Registros vacantes, cuando la regulación de la disposición transitoria atiende, precisamente, a la situación creada en aplicación del Real Decreto 195/2017, que supone una redistribución de los registradores titulares de los registros afectados por la modificación de la demarcación, que ha de atenderse con tal carácter transitorio en cuanto resultan afectados por la modificación, sin perjuicio de que resuelta esta situación transitoria las plazas no cubiertas sean ofrecidas en el correspondiente concurso ordinario.

Finalmente se alega que la DF 2ª es ilegal por incompetencia del Ministro para regular el Derecho transitorio de la organización registral mercantil, que es competencia del Consejo de Ministros según los arts. 275 LH, 482 RH y 14 RRM.

De nuevo la parte no toma en consideración el verdadero alcance del precepto impugnado, que no atribuye al Ministro de Justicia competencias propias del Consejo de Ministros sino que le habilita para dictar normas complementarias necesarias para la interpretación y aplicación del Real Decreto aprobado por el mismo, habilitación semejante a la recogida en el Real Decreto 172/2007 y sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse esta Sala, entre otras en sentencia de 16 de junio de 2012 (rec. 3852/2009), que con referencia a otras anteriores y ante la impugnación de actos de la DGRN dictados en aplicación del mismo, aprecia la nulidad por incompetencia y declara la competencia del Ministro en virtud de la habilitación establecida.

OCTAVO.- Por todo lo expuesto procede desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto, lo que determina, de conformidad con el art. 139.1 LJCA, la imposición de las costas a la parte recurrente, que la Sala, haciendo uso de las facultades establecidas en n.º 4 de dicho precepto y atendiendo a las circunstancias del caso, establece en la cantidad máxima, por todos los conceptos, de 4.000 euros, más IVA, a favor de la Administración demandada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 378/2017, interpuesto por la representación procesal de D.ª Genoveva, D.ª Salvadora, D. Carlos María, D. Armando, D. Eugenio y D. Julio, en el que se impugnan los arts. 4 y 5, la disposición adicional segunda, la disposición transitoria primera, las disposiciones finales segunda y tercera y los anexos a que se refieren dichos preceptos 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; con imposición de las costas a la parte recurrente en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Rafael Fernandez Valverde Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso Wenceslao Francisco Olea Godoy Jose Juan Suay Rincon

César Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.