

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Rios, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 3647-2015, interpuesto por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 1, 2, 3, y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria única; y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta, del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente la Magistrada Doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### **I. Antecedentes.**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 22 de junio de 2015, el Abogado del Estado, formalizó conflicto directo de competencias contra los arts. 1, 2, 3, y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria única; y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta, del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad,

mercantiles y de bienes muebles de Cataluña. Se efectúa expresa invocación del art. 161.2 CE y art. 77 LOTC, a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

2. El conflicto se funda en los motivos que se resumen a continuación:

a) Comienza el representante estatal afirmando que el Decreto 69/2015 pretende llevar a cabo una modificación unilateral de la regulación estatal relativa a la demarcación registral, sin título para ello, e infringiendo la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.8 CE, en materia de “ordenación de los registros e instrumentos públicos”. Además y, en la medida en que se contemplan también aspectos relativos a la organización y régimen de personal de los registros, resultaría asimismo afectado el título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE, sobre “bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”.

El Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, y en su Anexo I, incluye los registros correspondientes a Cataluña. A su vez, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en su art. 19 atribuye exclusivamente al Gobierno, mediante Real Decreto, el régimen de provisión personal de los Registros. En desarrollo de estas previsiones y conforme al principio de coordinación con la Comunidad Autónoma, se aprobó el Acuerdo de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 7 de noviembre de 2013, por el que se inicia el procedimiento para la revisión total de la demarcación registral, y se fijan los criterios básicos para llevarla a cabo, aunque tales criterios, en la fecha de presentación del presente conflicto, no han sido aún aprobados.

En este contexto, considera el representante estatal que la Generalitat de Cataluña ha procedido unilateralmente a aprobar una nueva demarcación que afecta a los registros de su territorio. Lleva a cabo una modificación de la normativa estatal consistente en el establecimiento de una regulación diferente de las demarcaciones registrales en el territorio de Cataluña, sin título habilitante al efecto, y por tanto, con infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE.

b) Las competencias atribuidas a la Generalitat en materia de registros públicos y demarcaciones registrales, en el art. 147.1.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fueron interpretadas por este Tribunal en la STC 31/2010, de 28 de junio, que declaró constitucional el

precepto, si bien afirmando que estamos ante una potestad de carácter ejecutivo, calificando la competencia enunciada en el precepto estatutario como compartida, incluida en el ámbito conceptual de las relaciones normación-ejecución.

La competencia de ejecución alcanza, según la doctrina constitucional, a la aplicación o plasmación de los criterios de demarcación que fije la legislación estatal, entendida ésta en sentido material, esto es, tanto la ley formal como las disposiciones reglamentarias, la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, tanto en la determinación de los criterios de ordenación cuanto en el ámbito de las medidas de coordinación.

Frente a ello, el Decreto 69/2015, contiene una modificación general de la demarcación de los registros ubicados en Cataluña, con criterios propios para la supresión reagrupación y modificación de distritos hipotecarios, incluyendo la creación de figuras nuevas, como la instalación de oficinas con configuración especial, e incorporando reglas sobre el funcionamiento de los registros, como la de nombramiento de registradores accidentales “por razones de servicio profesional”. Es decir, el Decreto prevé normas sustantivas sobre modificación de la demarcación, de naturaleza reglamentaria, que se contraponen con el carácter ejecutivo propio de la competencia de la Generalitat.

c) Considera asimismo el Abogado del Estado que el Decreto 69/2015 incide en aspectos de carácter básico, relativos al régimen estatutario de los funcionarios públicos, que forman parte de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.18 CE.

d) Finalmente, el texto de la demanda procede al análisis individualizado del articulado de la disposición impugnada.

En relación con el art. 1 afirma que, con carácter general, el hecho de suprimir unilateralmente registros creados por el Real Decreto 172/2007, vigente, supone una invasión de la competencia normativa que en materia de demarcación corresponde al Estado. La Generalitat ha pasado de aplazar la provisión de los registros demarcados, a través de Órdenes del Departamento de Justicia, a suprimir registros, alterando con ello, además, el libro de vacantes cuya competencia corresponde a la Dirección General de los Registros y del Notariado, conforme a lo dispuesto en el art. 496 del Reglamento Hipotecario. Los registros de la propiedad suprimidos, quedan automáticamente reagrupados con el o los registros de los que procedían, por

segregación o división, sin que se realice al efecto la correspondiente alteración territorial mediante Orden Ministerial, exigida por el art. 483 del Reglamento Hipotecario.

El art. 2 regula la modificación de los distritos hipotecarios, en aplicación del principio de organización territorial. La objeción formulada es idéntica a la del apartado anterior.

El art. 3 determina el régimen y los criterios objetivos de demarcación de los registros de la propiedad y mercantiles en el futuro. A juicio del Abogado del Estado es éste el precepto que introduce un contenido normativo ajeno al ámbito competencial de la Generalitat, de carácter estrictamente ejecutivo. En los apartados 1, 2 y 3 se innova el ordenamiento jurídico mediante una alternativa de organización registral que la norma estatal no prevé; y en el apartado 4 prevé la posibilidad de una amortización de plazas, incidiendo en la situación personal funcional del registrador, produciéndose una infracción del art. 149.1.18 CE.

La disposición adicional primera regula la instalación de oficinas de atención al usuario, distintas de la oficina del registro de la propiedad, lo que constituye una materia propia de la ordenación de los registros que necesita de regulación por el Estado.

La disposición adicional segunda contempla un denominado concurso especial para los nuevos registros y registros matrices de los que surjan los anteriores por segregación. Aun cuando reproduce la disposición adicional segunda del Real Decreto 172/2007, excede de la competencia de la Generalitat para el nombramiento de registradores, en los términos en que dicha competencia ha sido interpretada por la STC 31/2010.

La disposición adicional tercera versa sobre el nombramiento de registradores accidentales, de apoyo al registrador titular, materia que se estima que afecta a la situación estatutaria especial de los registradores respecto de su superior jerárquico, el Ministerio de Justicia. Lo que pretende el precepto es derogar la disposición final cuarta del Real Decreto 172/2007, que atribuye esta facultad a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

La disposición transitoria, relativa también a los concursos, previene que desde la entrada en vigor del Decreto, los registradores afectados por la nueva demarcación autonómica, podrán tomar parte en concursos de provisión de vacantes, aunque no haya transcurrido el plazo de un año a que se refiere el art. 497 del Reglamento Hipotecario. La celebración de los concursos

de provisión de vacantes es competencia del Estado, conforme al art. 149.1.8 y 18 CE, y se viene a enervar la prohibición de concursar del art. 497 del Reglamento Hipotecario, y el principio de universalidad de los concursos.

La disposición final primera, relativa a las agrupaciones personales, autoriza la creación de registros de la propiedad y mercantiles en régimen de división personal, cuando sea necesario o conveniente para la prestación del servicio público registral. Esta regla de división personal no responde a ningún criterio objetivo fijado por el Estado. El art. 19 de la Ley 14/2013 establece que será un Real Decreto el que determine los criterios de agrupación personal y la Dirección General de los Registros y del Notariado en ningún caso prevé la agrupación personal de registros radicados en distintas localidades.

La disposición final segunda autoriza al Consejero competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, para dictar las normas necesarias para la interpretación y ejecución del Decreto, y, en particular para determinar las fechas de funcionamiento independiente de los registros y para regular el período de transición hasta el funcionamiento independiente, así como para desagrupar los registros de la propiedad agrupados mediante esta norma. Asimismo, autoriza al Director General competente en materia de notarías y registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, a resolver las dudas sobre los límites físicos de la demarcación que puedan surgir en su aplicación práctica, y a resolver otros problemas relativos a ella. Entiende el Abogado del Estado que el régimen de autorizaciones supone una vulneración integral de las normas competenciales dada la falta de competencia de la Generalitat.

La disposición final cuarta prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Afirma el representante estatal que dicha previsión causa perjuicios de imposible o muy difícil reparación, por cuanto altera el libro de vacantes pendientes de provisión, afecta a los cuadros de interinidades y sustituciones y ofrece incertidumbre en cuanto al registrador competente en relación con ciertos territorios afectados, y en orden a la efectividad de lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 14/2013, pues este precepto establece que la realización de cualquier operación registral, incluida la publicidad formal estará exenta del pago del arancel cuando el responsable final del pago del mismo, con arreglo a las normas arancelarias, sea una de las entidades a que se refiere el apartado 1 del art. 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad

Financiera, si bien esta exención entrará en vigor en el momento en que se ejecute la demarcación registral que, de acuerdo con lo establecido en el art. 19, se aprobará mediante Real Decreto. La entrada en vigor del Decreto autonómico podría así ser interpretada como ejecución de la demarcación registral, de modo que las reclamaciones relativas a la exención o no de pago de arancel causan perjuicios objetivos de servicio público.

3. Por providencia de 7 de julio de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, y en su representación y defensa por el Abogado del Estado, frente a la Generalitat de Cataluña, en relación con los arts. 1, 2, 3 y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria; y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta del Decreto 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña. Se acordó también dar traslado de la demanda y documentos presentados a la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuanto documentos y alegaciones considere convenientes; así como tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTC produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde el día 22 de junio de 2015, fecha de interposición del conflicto; finalmente, comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por si ante la misma estuvieran impugnados o se impugnaren los citados preceptos, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el artículo 61.2 LOTC; y publicar la incoación del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

4. Por escrito registrado en este Tribunal el día 14 de agosto de 2015, el Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó sus alegaciones en las que solicita que se inadmita el conflicto en relación a la impugnación de la disposición final tercera, y se desestime en cuanto al resto de los preceptos impugnados, con fundamento en las razones que se resumen a continuación.

Comienza señalando que la impugnación formulada se dirige a la totalidad del Decreto autonómico, con la única excepción de la disposición derogatoria, lo que provoca una situación anómala, pues al haber quedado suspendida la vigencia y aplicación del contenido material del

Decreto, como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, mientras permanece activa la derogación de la normativa anterior, el resultado es la ausencia de cualquier normativa aplicable. Si bien la disposición final tercera se incluye en el listado de preceptos que se impugnan, nada se argumenta en el texto sobre la misma, ni directamente ni por conexión, lo que ha de dar lugar a la exclusión del objeto del conflicto.

En cuanto al fondo, considera el Abogado de la Generalitat que la norma impugnada ha sido dictada en ejercicio de la competencia prevista en el art. 147.1.c) EAC. Así, debe entenderse que la competencia relativa al “establecimiento” de las demarcaciones registrales, incluye de forma natural la “modificación” de las que ya estuvieran establecidas.

El Decreto modifica en Cataluña la anterior demarcación registral, que es la que había aprobado el Real Decreto 172/2007. La actuación estatal, al aprobar las nuevas demarcaciones registral y notarial nacía con una cierta provisionalidad en cuanto a Cataluña, puesto que la modificación de las demarcaciones se realizaba para no perjudicar el interés público afectado, y sin perjuicio de lo que decidiera el nuevo titular de la competencia. Esta situación se reflejó en el contenido de las disposiciones adicionales cuarta y segunda respectivamente de los citados reales decretos, en los que se vino a disponer que la demarcación aprobada “se entenderá sin perjuicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

No resultaba preciso ningún traspaso de servicios para posibilitar el ejercicio inmediato de la revisión de la demarcación registral en Cataluña, no obstante lo cual, la Generalitat de Cataluña aceptó que el nuevo reparto competencial en materia de notarías y registros, establecido en el texto estatutario de 2006, aconsejaba proceder a un desarrollo normativo más preciso para el pleno ejercicio competencial, que habría de permitir un mejor deslinde competencial entre ambas Administraciones Públicas. A tal efecto, el 18 de abril de 2007, los responsables de ambas Administraciones firmaron una “Declaración conjunta sobre las actuaciones de los Gobiernos de España y Cataluña para implementar las nuevas competencias de la Generalitat en materia de registros y notarías”. La colaboración entre ambas instancias administrativas ha tenido como consecuencia la convocatoria simultánea para proveer las notarías y los registros de la propiedad radicados en territorio español, con excepción de Cataluña, y los radicados en Cataluña. En cambio, no ha habido entendimiento en lo relativo al establecimiento de las demarcaciones

registrales, frente a lo que ha ocurrido en el caso de las demarcaciones notariales (Real Decreto 140/2015, de 6 de marzo).

Transcurridos nueve años desde la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006 y ocho años desde la última modificación de la demarcación de los registros de la propiedad (RD 172/2007), la Comunidad Autónoma carece de una normativa estatal de referencia, adaptada a nuevo marco competencial, que le facilite el ejercicio competencial de carácter ejecutivo que estatutariamente le corresponde para establecer la demarcación registral en el territorio catalán. Considera el Abogado de la Generalitat que la falta de una legislación posterior a la asunción estatutaria de la competencia en una determinada materia, no paraliza el ejercicio de la referida competencia autonómica, sin perjuicio de que si posteriormente el Estado dicta normas que introducen modificaciones, las Comunidades Autónomas deberán adecuar su actuación a las mismas.

La normativa esencial sobre demarcación registral forma parte del derecho hipotecario y se contiene en la legislación hipotecaria, aunque el establecimiento de la demarcación se ha venido realizando mediante su aplicación específica a través de Reales Decretos; por ello, no cabe atribuir al art. 19 de la Ley 14/2013, el carácter de normativa aplicable en esta materia, teniendo en cuenta que este precepto se refiere a la “organización de los registros” y regula temas como el horario, los días de apertura al público y el sistema informático, pero ningún contenido material establece sobre la demarcación registral.

La cuestión de si el ejercicio de la función demarcadora constituye una actuación discrecional de la Administración, o ha de realizarse de manera obligatoria y con carácter periódico, ha sido resuelta en el vigente RD 172/2007, que ha suprimido la obligatoriedad periódica, restaurando la discrecionalidad administrativa que resulta del art. 275 de la Ley Hipotecaria. Cabe entender que la competencia estatutariamente asumida por la Generalitat es semejante a la de la Administración estatal, de manera que está habilitada para actuar los criterios particulares que, motivadamente, modulen y adapten la aplicación de los criterios generales legalmente establecidos a la situación de los registros en Cataluña, y eso es, precisamente, lo que ha hecho al dictar el Decreto 69/2015.

Continua señalando el Letrado de la Generalitat que, en el presente momento, la disminución del volumen de la labor registradora, como consecuencia de la crisis económica,



determina que la revisión de la demarcación registral haya de producirse tratando de corregir el sobredimensionamiento de oficinas registrales mediante la supresión y reagrupación de registros.

La adecuación de la demarcación registral a la situación actual, requiere que se respete la normativa estatal, que se contiene en la legislación hipotecaria, y que se apliquen unos estándares determinados según criterios objetivos, extremos ambos que han sido observados en el Decreto 69/2015, sin que pueda afirmarse que sus preceptos no se ajustan o modifican lo dispuesto en el RD 172/2007, puesto que esa norma estatal procede a la modificación efectiva de la demarcación registral, pero no recoge criterios generales o específicos de la actuación demarcadora. La actuación ejecutiva de la Generalitat, al establecer la demarcación registral en su territorio, aunque se trate de una actuación administrativa de carácter discrecional, no es arbitraria, ha de responder a la aplicación de los criterios legales fijados por el Estado y a la consideración de estándares objetivos relativos al volumen de la actividad registradora que resulten razonables, y así se recoge en el texto del Decreto controvertido.

Es precisamente a la ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, a lo que responde la mención en el articulado del Decreto y en sus disposiciones finales, de las reglas y criterios objetivos de demarcación que se han aplicado en el presente y que se piensan aplicar en el futuro. La delimitación del ámbito territorial de los registros y la determinación del término municipal en que deben situarse las oficinas registrales, son cuestiones organizativas distintas y diferenciables del contenido propio de lo que es la ordenación de la función registral en sí misma. Y en cuanto a las previsiones contenidas en las disposiciones adicionales y transitorias, relativas a la situación personal de los registradores afectados por la demarcación registral que establece el Decreto, no debe entenderse como la formulación de una regulación propia sobre el régimen estatutario de dicho personal, sino como una respuesta a posibles situaciones de vacantes o de registradores sin registro, conforme a lo establecido en la legislación estatal, por lo que la regulación contenida en estos preceptos debe interpretarse como a mayor abundamiento y recordatorio de lo previsto en la legislación estatal.

Procede a continuación el Letrado autonómico a examinar el contenido de los distintos preceptos impugnados, afirmando, de entrada que la regulación se caracteriza por una notoria influencia del contenido del Real Decreto 172/2007, de los “criterios básicos para la revisión de la demarcación registral”, y del proyecto de real decreto por el que se modifica la demarcación

de los registros, remitido a la Generalitat en noviembre de 2013 por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

En relación con el art. 1 afirma que la supresión de registros creados por el vigente Real Decreto 172/2007, constituye una facultad de carácter ejecutivo amparada en lo dispuesto en el art. 147.1.c) EAC, en orden al establecimiento de la demarcación registral en Cataluña. Carecería de sentido que se admita el ejercicio de la competencia ejecutiva de carácter provisional, consistente en aplazar reiteradamente su provisión, mientras se niega su ejercicio con carácter permanente, decidiendo su supresión para acomodar la planta registral a las exigencias del volumen de asuntos y para garantizar la viabilidad de los registros en funcionamiento. El art. 2 se refiere a la modificación de los distritos hipotecarios y obedece a una facultad de organización territorial a través de una puntual adecuación del mapa registral al mapa provincial. El art. 3 concuerda con la regulación proyectada por el Estado en esta materia, y responde al principio de transparencia en la actuación administrativa, estableciendo previsiones de la propia Administración relativas al sentido de sus futuras actuaciones sobre organización de la demarcación registral que deberá ejercer en su momento, de acuerdo con la normativa que esté vigente. Su inclusión no tiene carácter normativo sino declarativo de intenciones y prospectivo, y nada dice sobre la situación personal o funcional de los registradores que en su día resulten afectados, cuestión que corresponde determinar a la competencia estatal, por lo que no infringe lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

En cuanto a la disposición adicional primera, la posibilidad de que los registradores instalen oficinas en localidades distintas a las de la oficina del registro de la propiedad y estén conectadas telemáticamente con éste, supone una clara mejora en la atención al usuario y han de ser las Administraciones Públicas legalmente responsables de que la delimitación de la demarcación registral responda a criterios y razones de servicio público, la que pueden acordar o autorizar su funcionamiento. La disposición adicional segunda se acomoda a lo dispuesto tanto en el Real Decreto 172/2007, como a lo previsto en el proyecto de nuevo real decreto estatal. La disposición adicional tercera recoge el régimen previsto en la normativa estatal, adaptando la regulación estatal a su ejercicio por el órgano autonómico, y se ampara en la competencia de la Generalitat para el nombramiento de notarios y registradores.

La disposición transitoria debe entenderse como una remisión a la aplicación de la normativa estatal también en el caso de los registradores afectados por la demarcación establecida

mediante el presente Decreto autonómico. La disposición final primera recoge la posibilidad de crear registros en régimen de división personal, cuando respondan a criterios de mejor prestación del servicio público registral y atendiendo al volumen de documentación y otras circunstancias; es decir, toma en consideración los criterios establecidos por la normativa hipotecaria respecto de la configuración concreta de la demarcación registral, sin que pueda impedirse a la Generalitat el ejercicio de la competencia ejecutiva asumida, siempre que aplique los criterios generales que dimanen de la legislación estatal en la materia. La disposición final segunda contempla autorizaciones a favor del consejero o director general competentes, para la mejor aplicación de lo dispuesto en el propio Decreto, adaptándolo en el tiempo a las necesidades que se presenten y resolviendo las dudas que se susciten relativas a la demarcación establecida, por lo que su contenido no presenta una relevancia autónoma respecto al resto de la disposición. Respecto de la disposición final tercera no se objeta nada en el escrito de formulación del conflicto, por lo que procede la inadmisión de su impugnación. Y en relación con la disposición final cuarta, se recuerda que los efectos de la entrada en vigor y consiguiente aplicación del Decreto 69/2015, han quedado suspendidos como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE.

5. Por providencia de 10 de septiembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 21 de septiembre de 2015, solicitó el mantenimiento de la suspensión de dichos preceptos. Por su parte, el Abogado de la Generalitat, en escrito de 28 de septiembre de 2015, solicitó el levantamiento de la suspensión de dichos preceptos, así como que se confirme que los efectos de la suspensión de los mismos, acordada por providencia de 7 de julio, lo son desde el día 22 de junio de 2015, fecha de interposición del conflicto, aclarando, en consecuencia, que la suspensión no afecta a las actuaciones realizadas en aplicación del Decreto desde su entrada en vigor y hasta esta fecha, sin perjuicio de lo que se pudiere disponer al respecto en la sentencia definitiva, si se considera procedente.

6. Mediante ATC 185/2015, de 3 de noviembre, el Pleno de este Tribunal acordó declarar la desaparición sobrevenida del objeto del incidente respecto a la disposición final cuarta del Decreto 69/2015, de 5 de mayo así como mantener la suspensión de los arts. 1, 2, 3, segundo

párrafo de la disposición adicional primera, disposiciones adicionales segunda y tercera, disposición transitoria y disposición final segunda, salvo su primer inciso y levantar la suspensión del primer párrafo de la disposición adicional primera, la disposición final primera, el inciso inicial de la disposición final segunda (“se autoriza al consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles a dictar las normas que sean necesarias para interpretar y ejecutar este Decreto”) y la disposición final tercera del citado Decreto.

7. Por providencia de 23 de mayo de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 25 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos.**

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia interpuesto contra los artículos 1, 2, 3, y disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria única; y disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta, del Decreto de la Generalitat de Cataluña 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado considera que la norma impugnada modifica la demarcación registral en Cataluña contemplada en el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, y lo hace de forma unilateral y sin título competencial habilitador, regulando aspectos sustantivos del régimen de ordenación de los registros públicos, lo que excede del ámbito propio de las competencias de ejecución atribuidas a la Generalitat de Cataluña en el art. 147.1.c) de su Estatuto de Autonomía, y vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, contempladas en el art. 149.1.8 CE. Se alega también que la norma autonómica incluye previsiones que afectan de manera directa al régimen estatutario de los registradores, cuyas bases corresponde establecer al Estado, al amparo de la competencia que la reconoce el art. 149.1.18 CE.

La representación autonómica considera, por el contrario, que el Decreto ha sido dictado al amparo de la competencia que le atribuye el citado art. 147.1.c) EAC, cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 31/2010, de 28 de junio, y responde al contenido de la competencia

ejecutiva allí asumida, consistente en determinar la demarcación registral en su territorio, aplicando los criterios establecidos en la legislación estatal. La disposición impugnada viene pues a actualizar la normativa estatal sobre demarcación registral, siguiendo los criterios generales establecidos en el Real Decreto 172/2007, sin que se afecte al régimen estatutario de los registradores, pues se limita a efectuar una ordenación funcional de los registros, mediante la regulación de cuestiones organizativas que no inciden en el contenido propio de la función registral.

2. Una vez expuestas las posiciones de las partes, y con carácter previo al examen de fondo debe abordarse la cuestión planteada por el Abogado de la Generalitat de Cataluña sobre el alcance objetivo del presente conflicto de competencia. Deben también examinarse las modificaciones normativas sobrevenidas que, aunque no se refieren a la norma objeto de conflicto, tienen cierta trascendencia a la hora de abordar su resolución.

a) En cuanto a la impugnación dirigida contra la disposición final tercera del Decreto 69/2015, afirma el representante autonómico que, pese a haber sido formalmente impugnada, el texto de la demanda no contiene argumentación específica alguna relativa a las razones por las que la citada disposición sería contraria al orden constitucional de distribución de competencias, por lo que, al no haberse levantado por el recurrente la carga de argumentar, debería inadmitirse el conflicto en este punto.

En relación con ello cabe advertir que, si bien en el suplico de la demanda, el Abogado del Estado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final tercera del Decreto 69/2015, en el texto se omite toda mención a dicho precepto, sin siquiera una mínima argumentación sobre su contenido o los motivos que sustentarían la pretendida declaración de inconstitucionalidad.

La omisión absoluta de cualquier alegación en relación con lo dispuesto en la citada disposición final tercera, que preceptivamente debería acompañar a la denuncia de inconstitucionalidad, impide que este Tribunal pueda entrar a pronunciarse sobre la misma. Así lo ha reiterado este Tribunal en numerosas ocasiones en las que ha declarado (STC 123/2014, de 21 de julio, FJ 4, entre otras): i) la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (...), así como a este Tribunal, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones

cuestionadas vulneran el orden constitucional; ii) es carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal, mediante un análisis clarificador de las cuestiones que se suscitan, pues sólo así podrá conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional, de manera que cuando esa carga no se observe es justo hablar de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar.

En consecuencia, procede desestimar el conflicto planteado en relación con la disposición final tercera del Decreto 69/2015.

b) Debemos hacer referencia al 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 que, sin referirse directamente a la norma impugnada, afecta a la resolución del conflicto planteado, en cuanto susceptible de ser considerada como elemento de referencia que debe tomarse en consideración. Es evidente que no estamos aquí ante una cuestión relacionada con el denominado *ius superveniens*, pues el parámetro de enjuiciamiento del Decreto 69/2015 no ha cambiado en la medida en que viene dado exclusivamente por las reglas constitucionales y estatutarias de delimitación de competencias en materia de registros y por la doctrina constitucional que las ha interpretado. Sin embargo, el Real Decreto 195/2017, en la medida en que regula algunos de los aspectos discutidos en el presente proceso, puede resultar expresivo de los términos en los que el Estado ha entendido su propia competencia y, por tanto, también las autonómicas que se relacionan con ella. Desde esa limitada perspectiva es conveniente detenerse ahora en su examen.

Conforme a su preámbulo, “el presente real decreto establece los criterios generales de modificación de la demarcación dentro del respeto y la salvaguarda de la competencia del Estado en este punto y, por otra, respecto de las comunidades autónomas con competencia específica en la materia, han sido observadas y atendidas tanto sus competencias sobre demarcación registral, caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña...”. Más adelante se afirma que “Respecto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en particular, señala el preámbulo que se ha atendido a su competencia sobre demarcación registral, de conformidad con la atribución competencial prevista en el artículo 147.1.c) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, interpretado de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio (FJ 90). En consecuencia, y en ejercicio de sus competencias de ejecución,

se prevén en el real decreto sus atribuciones para la determinación concreta de los registros a reagrupar o agrupar, de acuerdo con los criterios establecidos, así como, en su caso, la determinación de los registros que por razones de organización territorial no deban amortizarse en casos excepcionales; también prevé el presente real decreto la realización de las alteraciones de los distritos hipotecarios de acuerdo con el criterio general; la ampliación del número de plazas de registrador mercantil en su ámbito territorial conforme con los criterios estatales; el nombramiento de registradores accidentales en los casos determinados por este real decreto; así como la resolución de dudas de lo actuado por ella”.

Conforme con tal declaración el Real Decreto 195/2017 reconoce el ejercicio de determinadas competencias ejecutivas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así, en los arts. 2, en cuanto a la aplicación de determinados criterios de modificación de la demarcación de los Registros de la Propiedad; 3, en cuanto a la alteración de distritos hipotecarios; 4, en lo relativo a la determinación del número de registradores que han de estar a cargo de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles; 5, en lo referente a la modificación de la demarcación de los Registros de Bienes Muebles; disposición adicional segunda, sobre el nombramiento de registradores accidentales y disposición adicional tercera relativas a la función autonómica de resolución de las dudas que se susciten como consecuencia de la ejecución por dicha Comunidad de los criterios del art. 2.

Se trata, por tanto, de una norma que [S] afecta lo discutido en el presente conflicto, si bien su trascendencia en el examen de las tachas que se formulan a varios de los preceptos impugnados se expondrá al enjuiciarlos.

3. El examen de fondo del conflicto debe partir del análisis del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación a la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles en Cataluña. Ambas partes coinciden en estimar que la misma gira en torno al contenido y alcance de la competencia atribuida a la Generalitat de Cataluña en el art. 147.1.c) del Estatuto de Autonomía, en relación con la que al Estado corresponde en virtud de lo establecido en el art. 149.1.8 y 18 CE.

El art. 149.1.8 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “ordenación de los registros” e instrumentos públicos. En lo que concierne al ámbito objetivo de lo que deba entenderse por registros públicos, la doctrina de este Tribunal ha entendido que “los registros a

los que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros (...) (STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2). La disposición autonómica controvertida se aplica precisamente a los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña.

1º La competencia de ordenación de los registros públicos prevista en el art. 149.1.8 CE, comprende la íntegra regulación de la materia, ya sea a través de normas legales o de disposiciones de rango reglamentario, “por lo que las competencias asumidas por la Comunidad hay que situarlas en el ámbito de la ejecución de las normas estatales” (STC 82/1984, de 20 de julio, FJ 2).

2º Respecto a su contenido, la doctrina constitucional ha encuadrado la determinación de la demarcación registral dentro de las competencias que con carácter exclusivo corresponde ejercer al Estado en razón del título relativo a la ordenación de los registros del art. 149.1.8 CE. Se rechaza así, en consecuencia, un ejercicio unilateral de competencias autonómicas en este ámbito, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que resulten compatibles con la citada titularidad exclusiva. El Tribunal ha afirmado que el art. 149.1.8 CE incluye en su ámbito la facultad del Estado “para determinar la demarcación registral, como aspecto específico de esa facultad genérica de ordenación de los registros, incluyéndose dentro de ella el dictar normas legales y reglamentarias en la materia (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 33/1982, de 14 de junio, y 39/1982, de 30 de junio, fundamentos jurídicos 5º, 2º y 8º respectivamente)” [STC 97/1989, de 30 de mayo, FJ 2, reiterada posteriormente en la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 31]. Precizando seguidamente que “la competencia estatal exclusiva en materia de demarcación registral (...) que confiere al Estado el art. 149.1.8 de la Constitución quedaría vacía de contenido si no pudiera efectuar, en ejercicio de aquella competencia, aspecto tan sustancial como la determinación de su ubicación y ámbito territorial”, y afirmando también que dicha competencia armoniza perfectamente con la facultad reconocida a la Generalitat de Cataluña para participar en la fijación de la demarcación registral, “pues ambas facultades, estatal y autonómica, no son antagónicas, sino complementarias”; y aún sin necesidad de “definir en abstracto en qué deba consistir esa facultad de participación reconocida a la Comunidad”, se pone de relieve que “finalmente, la decisión última corresponde al Gobierno” (STC 97/1989, FJ 3).

Esta interpretación se ha mantenido sustancialmente en la doctrina constitucional posterior a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.



El art. 147.1.c) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone que:

“1. Corresponde a la Generalitat de Cataluña, en materia de notarías y registros públicos, de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, la competencia ejecutiva, que incluye en todo caso (...) c) El establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios”.

La STC 31/2010, de 28 de junio, analizó este precepto en su FJ 90, en el que declaró expresamente que: “el art. 147.1.c) EAC reconoce la competencia ejecutiva de la Generalitat sobre el ´establecimiento de las demarcaciones notariales y registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios y de los distritos de competencia territorial de los notarios´. Es ésta asimismo una potestad autonómica de carácter ejecutivo que plasmará en el territorio de Cataluña los criterios de demarcación que fije la legislación del Estado (art. 149.1. 8 y 18 CE), la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que sean necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios”.

La doctrina constitucional ha reconocido pues, expresamente que, en materia de demarcación registral, corresponden al Estado las competencias normativas, formando parte de la competencia autonómica la adopción de las medidas de ejecución precisas para garantizar la plasmación o efectiva aplicación en su ámbito territorial de las normas estatales sobre demarcación registral. Esa competencia normativa estatal incluye la facultad para fijar los criterios de demarcación registral, determinando tanto la ubicación como el ámbito territorial de los registros, así como “qué órgano u órganos han de ejercer la función registral” (STC 62/1990, de 30 de marzo, FJ 6) y pudiendo incluso llegar a la adopción de las medidas de “coordinación” y “ejecución”, que considere necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios.

3º Por otro lado, y en lo que respecta a la aplicación del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE corresponde al Estado la competencia relativa a las bases del régimen estatutario de los registradores, que deriva del carácter de funcionarios públicos del Estado que tienen tanto los notarios como los registradores, y de su integración en un Cuerpo único nacional, tratándose de competencias que el Estado, “por estar integrados dentro de su propia

Administración, ha de ejercer con toda amplitud, tanto en lo relativo a la ordenación de la función pública que desempeñan (...) cuanto en lo concerniente al régimen estatutario de sus funcionarios” (STC 4/2014, de 16 enero, FJ 4.b, que cita las SSTC 87/1989 y 120/1992).

El art. 147.1.a) del Estatuto de Autonomía, atribuye asimismo a la Generalitat la competencia ejecutiva que incluye en todo caso:

“a) El nombramiento de los Notarios y los Registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles, mediante la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones libres y restringidas y de los concursos, que debe convocar y llevar a cabo hasta la formalización de los nombramientos. Para la provisión de las notarías y de los registros, los candidatos deben ser admitidos en igualdad de derecho y deben acreditar el conocimiento de la lengua y del derecho catalanes en la forma y con el alcance que establecen el Estatuto y las leyes”

En relación con este precepto, la ya citada STC 31/2010, en el mismo FJ 90, señaló que la competencia asumida por la Generalitat tiene la naturaleza de una competencia ejecutiva que se proyecta en el nombramiento de notarios y registradores y en la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones y concursos correspondientes. Las competencias del Estado directamente implicadas son las contenidas en el art. 149.1.8 y 18 CE, competencias que son, en principio, normativas. La consecuencia es la que ya se ha expuesto, según la cual corresponde al Estado regular, con la extensión que en cada caso se requiera, las oposiciones y concursos de estos cuerpos, así como las medidas de coordinación e incluso de carácter ejecutivo que resulten necesarias, bien por su dimensión supraautonómica, bien porque la actuación ejecutiva estatal sea imprescindible para asegurar el efectivo cumplimiento de las correspondientes regulaciones. En tales condiciones, la configuración de estos cuerpos de funcionarios como cuerpos nacionales no impide que se descentralicen algunos aspectos de la gestión del régimen de acceso y de traslado.

De los anteriores razonamientos debe concluirse que la competencia estatal sobre “ordenación” de los registros públicos comprende, en todo caso, la íntegra regulación de la materia, entendida ésta en su sentido material, comprensivo de cualesquiera normas, de rango legislativo o reglamentario, incluyendo aquellas medidas de ejecución que tengan su fundamento en la consecución de la unidad hipotecaria en el tráfico inmobiliario. Y si bien esta competencia incluye la legislación hipotecaria, no se limita a ella, puesto que no se trata de una reserva que incida con carácter exclusivo en la regulación sustantiva del ejercicio de la fe pública registral. Y ello porque la competencia atribuida al Estado no es únicamente de legislación, sino que abarca

más ampliamente la “ordenación” de los registros, expresión ésta en la que ha de entenderse incluida la configuración de los registros desde su doble condición, como “institución” y como “función”, lo que incluye tanto la organización funcional como administrativa de los registros, realizada tanto por la legislación hipotecaria como por cualesquiera otras normas de naturaleza administrativa. Así como también la regulación relativa al régimen del personal, que resulta afectado por lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. La Comunidad Autónoma es titular de competencias de naturaleza ejecutiva, que habrán de ejercerse de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal, excluyéndose, en todo caso, la posibilidad de dictar una normativa propia o establecer un régimen jurídico diferenciado en la materia. De esta forma, conforme al art 147.1. EAC, Cataluña ostenta competencias ejecutivas para el establecimiento de las demarcaciones registrales, incluida la determinación de los distritos hipotecarios, competencia ejecutiva que ha de ejercerse, en todo caso, de acuerdo con los criterios establecidos por las normas estatales.

4. Una vez examinado el alcance de los títulos competenciales invocados y de las respectivas competencias, estatal y autonómica, es preciso analizar el contenido de la disposición impugnada, a fin de determinar si se produce la vulneración de las competencias estatales.

El Decreto 69/2015, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña, consta de una parte expositiva, tres artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y un anexo.

El Preámbulo del Decreto comienza citando el art. 147.1.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, para explicar que la demarcación registral vigente fue aprobada por el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, y supuso la creación en Cataluña de 59 registros, lo que hizo necesario aprobar diversas normas que permitieran una implantación gradual de las oficinas registrales, a fin de garantizar la prestación del servicio público registral. Posteriormente, ante la situación de decrecimiento económico, el Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña aplazó la ejecución de la demarcación registral, mediante diversas Órdenes aprobadas entre 2010 y 2014, con el fin de intentar adecuar el servicio público registral a la situación real del tráfico inmobiliario y de la economía en general. A la vista de todo ello –señala el preámbulo de la norma- se considera necesario “aprobar una nueva demarcación registral, que corrija el sobredimensionamiento de oficinas registrales y se adapte a la situación económica y social de Cataluña”, con la posibilidad de crear registros en régimen de división personal, a iniciativa del

Departamento de Justicia o a solicitud de los registradores afectados, siempre que sea necesario para una mejor prestación del servicio público registral, de acuerdo con los artículos 275 y concordantes de la Ley Hipotecaria.

En la cabecera de la norma se expone que su explícita finalidad es aprobar, para el territorio de Cataluña, una nueva demarcación registral, que modifique la establecida por la normativa estatal a través del Real Decreto 172/2007. Ello implica que la norma parte del entendimiento de que la función ejecutiva que corresponde estatutariamente a la Generalitat, incluye la aprobación de una normativa propia en materia de demarcación de los registros situados en dicho territorio. Se produce un cambio importante en la interpretación de la función ejecutiva que el art. 147.1.c) del Estatuto de Autonomía atribuye a la Generalitat; hasta ahora, y como ponen de manifiesto las Órdenes emanadas del Departamento de Justicia en materia de demarcación, la función ejecutiva se entendía respecto de la normativa de demarcación de la Administración del Estado, en concreto, el Real Decreto 172/2007. Con esta norma, la Generalitat entiende que la función ejecutiva consiste en elaborar su propia normativa de demarcación.

5. Señalado todo lo anterior estamos ya en condiciones de resolver el conflicto planteado. Para ello examinaremos en primer lugar los preceptos a los que se les reprocha la vulneración de las competencias estatales en materia de ordenación de los registros públicos y, posteriormente, aquellos en los que lo que se reputa infringido es la competencia estatal en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos en su aplicación a los Registradores de la Propiedad.

En la resolución de la primera de las quejas planteadas, relativa a los arts. 1, 2, 3, disposición adicional primera y disposiciones finales primera y segunda, debemos tener presente que, como ya se ha señalado, conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre la ordenación de registros, corresponden al Estado las competencias normativas plenas, sin que ello excluya su competencia para llevar a cabo la ejecución precisa para garantizar la adecuada aplicación de tales normas, cuando sea necesario. Por su parte, en el marco de la competencia estatal así definida, las competencias autonómicas tienen una dimensión puramente ejecutiva como resulta de las previsiones estatutarias (art. 147 EAC) y de la doctrina constitucional (por todas, STC 31/2010, FJ 90).

Debe descartarse el argumento de la Generalitat, conforme al cual el contenido de estos preceptos resultaría legítimo, en la medida en que se ajustaba a los objetivos generales

contemplados en el entonces vigente Real Decreto 172/2007 y a los criterios fijados por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el Acuerdo de 7 de noviembre de 2013. El hecho de que la demarcación regulada por el Decreto autonómico pueda acomodarse o no a los objetivos generales de la normativa estatal, o pueda entenderse que dicha normativa se ajusta o no a unos criterios fijados por la Dirección General de los Registros y del Notariado es cuestión ajena a la presente controversia. También lo es la coincidencia material de algunos de los preceptos impugnados con las previsiones del Real Decreto 195/2017, pues lo determinante no es dicha coincidencia, sino que lo que se ha de dilucidar en el presente conflicto positivo de competencia es si la Comunidad Autónoma es o no titular de la competencia para efectuar la presente regulación.

Con arreglo a todo lo anterior, podemos ya efectuar el enjuiciamiento de la norma impugnada, teniendo presente que, conforme ya hemos expuesto, las competencias autonómicas en esta materia son ejecutivas y su ejercicio está sujeto a los criterios fijados por el Estado.

a) El artículo 1 del Decreto contempla el “régimen y criterios objetivos de demarcación” y tiene la siguiente redacción:

“Se modifica la demarcación de los registros de la propiedad demarcados en Cataluña, en la forma que se determina en el anexo de este Decreto, de conformidad con las reglas siguientes:

#### 1.1 Supresión de registros

Se suprimen los registros de la propiedad determinados en el anexo de este Decreto, creados en virtud 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 que no han sido efectivamente creados, porque no se ha ejecutado la demarcación o no han sido nunca ocupados por ningún registrador titular, o los que se encuentran en la actualidad vacantes por haber quedado desiertos en el correspondiente concurso ordinario y en el posterior concurso especial de provisión de plazas entre aspirantes, excepto el Registro de la Propiedad de Mollerussa, que se mantiene por su ubicación como capital de la comarca de El Pla d’Urgell, y los registros de la propiedad de Sant Joan Despí y Mont-roig del Camp, por mantener el servicio público registral en los distritos hipotecarios y por motivos de organización territorial.

#### 1.2 Reagrupación de registros

a) Con carácter general, los registros de la propiedad suprimidos quedan automáticamente reagrupados con el registro o los registros de la propiedad de los que procedían, por segregación o división, en virtud de la disposición referida.

b) Los registros que se enumeran a continuación se reagrupan de la manera siguiente: El Registro de L’Escala, considerando que procede del antiguo Registro Mercantil de Girona, se agrupa personalmente con el Registro de La Bisbal d’Empordà, al que se ha unido plenamente, aunque con carácter transitorio.

Los registros de Mollerussa, Sant Joan Despí, Mont-roig del Camp y Vila-seca permanecerán agrupados personalmente con los registros de Lleida núm. 3, Sant Feliu de Llobregat núm. 1, Cambrils y Salou, respectivamente.

El Registro de Cornellà de Llobregat 2, con circunscripción territorial de Begues y Sant Climent de Llobregat y una porción del término municipal de Cornellà de Llobregat, se agrupará de la manera siguiente:

Los municipios de Begues y Sant Climent de Llobregat, en el Registro de Castelldefels, con capitalidad en Castelldefels y circunscripción territorial de Castelldefels, Begues y Sant Climent de Llobregat.

La porción del término municipal de Cornellà de Llobregat, en el Registro de la Propiedad de Cornellà de Llobregat 1, que pasa a denominarse Registro de la Propiedad de Cornellà de Llobregat, con capitalidad en Cornellà de Llobregat y circunscripción territorial de Cornellà de Llobregat”.

El precepto viene a modificar la demarcación de los registros de la propiedad demarcados en Cataluña, en la forma en que se determina en el anexo, y conforme a las reglas siguientes: i) supresión de los registros de la propiedad determinados en el anexo, creados en virtud del Real Decreto 172/2007, que no han sido efectivamente creados, porque no se ha ejecutado la demarcación o no han sido nunca ocupados por ningún registrador titular, o los que se encuentran en la actualidad vacantes por haber quedado desiertos en el correspondiente concurso ordinario y en el posterior concurso especial, con determinadas excepciones (apartado 1); ii) con carácter general, los registros suprimidos quedan automáticamente reagrupados con el registro o registros de la propiedad de los que procedían por segregación o división, añadiéndose reglas específicas de reagrupación para determinados registros (apartado 2).

Atendiendo a la delimitación de competencias que antes se ha expuesto, resulta que la competencia ejecutiva para suprimir registros corresponde a la Comunidad Autónoma, pero debe hacerlo aplicando los criterios normativos establecidos por el Estado. Por tanto, la Comunidad Autónoma carece de competencia para suprimir de forma unilateral registros de la propiedad en aplicación de criterios normativos propios, lo que no debe obstar al reconocimiento de su competencia para llevar a cabo tales supresiones en ejecución de y con sujeción a los criterios fijados por el Estado.

En ese mismo sentido se pronuncia el art. 2.1º del Real Decreto 195/2017, que, en lo que ahora importa, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña determinar los concretos Registros de la Propiedad considerados como no establecidos ni operativos que quedan integrados con carácter definitivo en los registros matrices de los que procedían en dicha Comunidad Autónoma en aplicación de los criterios previstos en el mencionado Real Decreto.

Sin embargo, el precepto que ahora examinamos tiene un alcance más amplio, lo que determina que incurra en vulneración de las competencias del Estado. La supresión unilateral de los registros creados por el Real Decreto estatal y la reagrupación automática con el registro o registros de la propiedad de los que procedían por segregación o división, salvo los supuestos de reagrupación diferenciada expresamente previstos, que efectúa el art. 1, supone, en sí misma, una invasión de la competencia normativa que, en materia de demarcación registral corresponde al Estado, siendo, por tanto, contrario al orden constitucional de distribución de competencias e inconstitucional y nulo.

b) El art. 2 regula la “modificación de los distritos hipotecarios en aplicación del principio de organización territorial”, en los términos siguientes:

“Con carácter especial, se modifican los distritos hipotecarios de los registros de la propiedad que se indican a continuación, mediante su alteración por segregación y posterior agrupación de parte de su distrito con otros limítrofes, en la forma siguiente:

a) Se segrega del distrito hipotecario correspondiente al Registro de la Propiedad de Tortosa (Tarragona) el término municipal de Sant Jaume d’Enveja, que se agrupa con el Registro de la Propiedad de Amposta 1 (Tarragona).

b) Se segrega del distrito hipotecario correspondiente al Registro de la Propiedad de El Vendrell (Tarragona) la sección del término municipal de La Gornal, provincia de Barcelona, que se agrupa con el Registro de la Propiedad de Vilanova i la Geltrú 1 (Barcelona)”.

Como sucedía con el art. 1 nos encontramos de nuevo con la pretensión de establecer una nueva demarcación registral, para lo que la Generalitat no se encuentra habilitada porque sus competencias son ejecutivas, lo que determina la correlativa invasión de la competencia normativa que, en materia de demarcación registral, corresponde al Estado. El precepto fija criterios normativos relativos a la forma de proceder a la alteración de los distritos hipotecarios y plasma las consecuencias de la aplicación de tal criterio, regulando así aspectos sustantivos del régimen de “ordenación” de los registros. No salva lo anterior el hecho de que en parte el precepto coincida materialmente con lo que prevé el citado art. 3 del Real Decreto 195/2017, pues la reproducción de normas estatales por las autonómicas sólo resulta admisible en determinadas condiciones, entre ellas que la Comunidad Autónoma ostente competencia sobre la materia regulada, lo que no sucede aquí.

Consecuentemente, el art. 2 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, y, por tanto, inconstitucional y nulo.

c) El art. 3, titulado “régimen y criterios objetivos de demarcación de los registros de la propiedad y mercantiles en el futuro”, establece que:

“3.1 En los registros de la propiedad, se creará una nueva plaza de registrador o registradora en división personal cuando la media anual de documentos presentados durante los cuatro ejercicios anteriores supere el límite de 8.000.

3.2 Se amortizará una plaza de registrador o registradora cuando la media anual de documentos presentados en los cuatro ejercicios anteriores sea inferior a 1.500, a no ser que sea necesario mantenerla por razones de distribución territorial de los registros.

3.3 En los registros mercantiles, se creará una nueva plaza de registrador o registradora en división personal cuando la media anual de cuentas anuales depositadas durante los cuatro ejercicios anteriores, dividida entre el número de titulares del registro, supere la cifra de 15.000.

3.4 En los registros mercantiles en división personal, se amortizará una plaza de registrador o registradora cuando la media anual de cuentas anuales depositadas durante los cuatro ejercicios anteriores, dividida entre el número de titulares del registro, sea inferior al límite de 7.500”.

El art. 3 viene a fijar criterios objetivos de demarcación pro futuro, dotando al precepto de un contenido normativo que es ajeno al ámbito competencial estrictamente ejecutivo que corresponde a la Generalitat, innovando el ordenamiento jurídico mediante una organización registral alternativa que la norma estatal no contempla. Su apartado 4 prevé, además, que en los registros mercantiles en división personal se amortizará una plaza de titular, cuando se den determinados supuestos, lo que supone la expulsión del registrador afectado por dicha causa de amortización y, consecuentemente, incide en la situación estatutaria de los registradores como funcionarios públicos, conllevando también la infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

En consecuencia, el art. 3 es inconstitucional y nulo.

6. La disposición adicional primera, relativa a la instalación de oficinas de atención al usuario, tiene la siguiente redacción:

“Por razones de servicio público, el consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles podrá acordar, a propuesta de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, que el registrador o los registradores en división personal instalen, en el término municipal que se señale, una oficina abierta al público, donde las personas usuarias puedan presentar y retirar toda clase de documentos y solicitudes, obtener publicidad formal y efectuar todas las otras operaciones propias de la oficina principal del registro de la propiedad, con el



que estará telemáticamente conectada en la forma que determine la Dirección General mencionada.

En cualquier caso, se mantendrán abiertas al público las oficinas registrales situadas en las localidades correspondientes a la capitalidad de los registros que, en virtud de la presente disposición reglamentaria, quedan agrupados con registros situados en una localidad diferente”.

El Abogado del Estado se limita a señalar que la creación de la figura de las “oficinas abiertas al público” distintas a la oficina del registro de la propiedad, es materia de ordenación de los registros y necesita de regulación por el Estado, añadiendo que la situación estatutaria de los registradores es competencia exclusivamente estatal, y no puede imponerse normativamente al registrador la obligación de abrir o mantener abierta una oficina en un lugar diferente al oficial, con las prestaciones de toda índole que ello lleva consigo, por quien no tiene competencia para ello.

No cabe apreciar, en primer término, que la previsión de apertura de las mencionadas oficinas sea susceptible de incidir o afectar a la situación estatutaria de los registradores, por su condición de funcionarios públicos y en consecuencia, de vulnerar la legislación básica estatal ex art. 149.1.18 CE. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar reiteradamente, que el art. 149.1.18 CE reserva al Estado las “bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, incluyéndose en ellas en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos, deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas” (por todas, STC 31/2010, FJ 82). Trasladando estas previsiones generales al ámbito de las peculiaridades que son propias de la condición funcional de los registradores, no resulta posible discernir afectación alguna a la situación, funciones, o a los derechos o deberes de los registradores en virtud de la decisión que se examina, habida cuenta de que la simple apertura de estas oficinas carece de incidencia alguna en la situación funcional de los correspondientes titulares del registro y tampoco el escrito de demanda viene a justificar o precisar los concretos términos en que se produciría dicha afectación, por lo que este argumento no puede ser aceptado.

Ahora bien, cuestión distinta es el examen de esta previsión desde la perspectiva de la ordenación de los registros. El precepto habilita al consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles para acordar, a

propuesta de la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, la apertura de una oficina de este tipo, en los casos en los que por razones de servicio público dicha oficina resulta necesaria. Y, en su segundo inciso, impone el mantenimiento de las oficinas registrales situadas en las localidades correspondientes a la capitalidad de los registros que, por virtud de la norma catalana, quedan agrupados con registros situados en una localidad diferente. En los dos casos dichas oficinas permiten a los usuarios presentar y retirar toda clase de documentos y solicitudes, obtener publicidad formal y efectuar todas las otras operaciones propias de la oficina principal del registro de la propiedad, con el que estará telemáticamente conectada.

Así, estas oficinas revestirían la naturaleza de “delegaciones” de la oficina principal del registro para la tramitación y gestión de las operaciones registrales, mediante la aplicación de técnicas telemáticas, con lo cual, en la medida que su finalidad es que se puedan realizar todas las operaciones propias de un registro, se relacionan directamente con la competencia de ordenación de los registros, que, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico 3, implica la reserva al Estado de la “íntegra regulación de la materia, entendida ésta en su sentido material, comprensivo de cualesquiera normas, de rango legislativo o reglamentario, incluyendo aquellas medidas de ejecución que tengan su fundamento en la consecución de la unidad hipotecaria en el tráfico inmobiliario”. En el presente caso la norma regula los supuestos en los que procede la creación de este tipo de oficinas y la función que van a cumplir, con lo que invade la mencionada competencia estatal y supera el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma, circunscrito a las funciones ejecutivas en los términos que ya han quedado señalados. No enerva la anterior conclusión el hecho de que la norma estatal actualmente vigente regule este supuesto en términos parcialmente similares (disposición adicional primera del Real Decreto 195/2017), pues lo determinante aquí es que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas sobre esta cuestión.

Por tanto, al vulnerar las competencias del Estado, la disposición adicional primera es inconstitucional y nula.

7. La disposición final primera, titulada “Agrupaciones personales”, establece que:

“Se autoriza la creación de registros de la propiedad y mercantiles en régimen de división personal cuando sea necesaria o conveniente para la prestación del servicio público registral.

A este efecto, por una orden del consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles se determinarán las localidades y registros que tengan que agruparse en régimen de división personal, atendiendo al volumen de la documentación o a otras circunstancias de la prestación del servicio registral que aconsejen la agrupación.

De la misma manera, dos o más registradores de una misma localidad podrán solicitar voluntariamente la agrupación de sus registros, siempre que los distritos hipotecarios sean limítrofes y justifiquen la utilidad de la agrupación, mediante la aportación de la documentación y los datos que estime procedentes la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, y así se apruebe por una orden del consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles.”

Esta norma vulnera el régimen constitucional de distribución de competencias en cuanto que fija criterios normativos en relación a la creación de registros en régimen de división personal y ya hemos reiterado que la competencia autonómica es exclusivamente ejecutiva. Dicha fijación forma parte del ejercicio de la función demarcadora, y así se contempla en el art. 275 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual la demarcación incluye tanto la creación, modificación y supresión de nuevos registros, como la división material de un registro existente, complementada con la división personal, y la alteración de la circunscripción territorial de un registro existente, que no sea mediante división material. En relación a esta materia, el art. 19 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, remite a una norma estatal la determinación de los criterios de agrupación personal, señalando que el número de registradores que estarán a cargo de cada registro de la propiedad, en régimen de división personal, se determinará sobre criterios objetivos, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Justicia. Por tanto, aun cuando las competencias ejecutivas que ostenta la Comunidad Autónoma permitirían que ésta autorizase los registros que operan en régimen de división personal, lo que no cabe es que la norma autonómica determine las circunstancias en las que dicho supuesto es posible. Procede, en consecuencia, declarar que lo señalado en esta disposición vulnera asimismo las competencias del Estado en materia de demarcación registral, en los términos que acaban de señalarse.

Por su parte, conforme a la disposición final segunda:

“1.Se autoriza al consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles a dictar las normas que sean necesarias para interpretar y ejecutar este Decreto y, en especial, para determinar las fechas de funcionamiento independiente de los registros y regular el periodo de transición hasta el funcionamiento independiente.

2. Se autoriza al consejero o consejera competente en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles para que, mediante la orden correspondiente y cuando lo aconseje la prestación del servicio público registral, pueda desagrupar los registros de la propiedad agrupados mediante esta norma.

3. Se autoriza al director o directora general competente en materia de notarías y registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles a resolver las dudas sobre los límites físicos de la demarcación que puedan surgir en su ejecución práctica; atribuir a un registro determinado las adscripciones, segregaciones, cambios o alteraciones administrativas de términos municipales, o resolver cualesquiera otros problemas relativos a la demarcación que los registradores afectados sometan a consulta.”

Atendiendo al criterio de delimitación que antes se ha expuesto debemos considerar que lo dispuesto en su apartado segundo vulnera el orden constitucional de distribución de competencias en cuanto que habilita al consejero o consejera competente para dictar normas en relación con la prestación del servicio público registral, lo que excede de las competencias ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

Consecuentemente el apartado dos de la disposición final segunda es inconstitucional y nulo.

8. El Decreto 69/2015 incluye asimismo una serie de previsiones a las que se reprocha que afectan directamente al régimen estatutario de los registradores, cuyas bases deben ser establecidas por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le reconoce el art. 149.1.18 CE, en los términos de la doctrina constitucional que se ha expuesto en el fundamento jurídico 3.

a) La disposición adicional segunda contempla un denominado “concurso especial” según el cual:

“Los nuevos registros, así como los registros matrices de los que surjan los anteriores, por segregación, serán objeto de provisión en el concurso especial que el organismo competente establezca, y la persona titular del registro o de los registros matrices afectados podrá optar a la resultante o resultantes. En ningún caso se considerará traslado del registrador la opción por cualquiera de los mencionados registros. Las vacantes que se originen a resultas de este concurso especial serán objeto de provisión en el concurso ordinario correspondiente.

El precepto que se examina invade la competencia del Estado que deriva del art. 149.1.18 CE, en la medida en que contempla una modalidad específica de concurso para la provisión de determinadas plazas de registradores, excediendo con ello de la competencia

ejecutiva que corresponde a la Generalitat. Dicha competencia se proyecta en el nombramiento de los Registradores, y a la convocatoria, administración y resolución de las oposiciones y concursos correspondientes. Y queda reservada al Estado la facultad de “disciplinar, con el alcance y detalle que en cada caso se requiera, las oposiciones y concursos de estos cuerpos” (STC 31/2010, antes citada), reserva estatal que excluye la regulación autonómica de modalidades específicas de concurso, como es la presente, que vulnera lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

b) La disposición adicional tercera regula el nombramiento de registradores accidentales en los términos siguientes:

“Cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa, la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas nombrará uno o más registradores con el carácter de accidentales por el plazo máximo de un año.”

Se trata de una norma que desplazaba a la contenida en la disposición final cuarta del Real Decreto 172/2007, conforme a la cual “cuando por razón del servicio profesional se dieran circunstancias extraordinarias en determinados registros (...) la Dirección General de Registros y del Notariado nombrará uno o más registradores con carácter de accidentales por el plazo máximo de un año”. En la actualidad la disposición adicional segunda del Real Decreto 195/2017 permite el 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”. Tal nombramiento corresponde a “la Dirección General de los Registros y del Notariado o la Administración Autonómica competente”.

La disposición adicional tercera regula el nombramiento de registradores accidentales que apoyen al registrador titular en determinados supuestos. Ese nombramiento será posible en los concretos casos determinados por la norma y será llevado a cabo por la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas. La primera parte del precepto, al determinar los supuestos en los

que ese nombramiento es posible, incurre en extralimitación competencial e invade la competencia normativa del Estado en esta materia. Ahora bien, esa invasión no debe obstar a la salvaguarda de las competencias ejecutivas autonómicas, siempre que se ejerciten con arreglo a los criterios establecidos en la regulación estatal.

De esta forma es contrario al orden constitucional de distribución de competencias el inciso “Cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa”. Por su carácter ejecutivo, es conforme con el orden competencial el nombramiento de registradores accidentales por la autoridad autonómica, aplicando los criterios normativos fijados al efecto por el Estado.

c) Finalmente, la disposición transitoria establece que:

“Desde la entrada en vigor de este Decreto, los registradores afectados por el hecho de que su registro sea objeto de la presente demarcación podrán tomar parte en concursos de provisión de vacantes, aunque no haya transcurrido el plazo de un año a que se refiere el artículo 497 del Reglamento hipotecario, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947.”

El precepto lleva a cabo una delimitación normativa del ámbito subjetivo de los concursos de provisión de vacantes que no respeta lo dispuesto en la normativa hipotecaria e infringe, en consecuencia, lo señalado en el art. 149.1.18 CE, pues como ya hemos visto, la doctrina constitucional ha afirmado de modo categórico que la celebración de los concursos de provisión de vacantes es competencia del Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. La norma autonómica invade así la competencia estatal. La enervación que la disposición transitoria realiza respecto de la prohibición general de concursar prevista en el artículo 497 del Reglamento Hipotecario, afecta además al resto de los registradores que prestan sus funciones en todo el territorio del Estado, en cuanto se refiere a la totalidad de los concursos.

No obsta a lo anterior el hecho de que la disposición transitoria segunda del Real Decreto 195/2017 establezca una regulación materialmente similar, ya que lo determinante aquí es que la Comunidad Autónoma no dispone, en su acervo competencial, de esta concreta facultad.

En consecuencia, y por los motivos expuestos, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda, del inciso “Cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa”, de la disposición adicional tercera, y de la disposición transitoria del Decreto 69/2015.

9. Por último, la disposición final cuarta, señala que la entrada en vigor del presente Decreto se producirá al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

No cabe olvidar que, en su propio contenido sustantivo, no pasa de ser una de las fórmulas habituales utilizada en materia de vigencia de las disposiciones generales, incapaz por tanto de generar *per se* una vulneración efectiva de las competencias estatales. Además, la argumentación esgrimida contra este precepto no se asienta en la vulneración actual de las competencias estatales, sino que se limita a plantear la posibilidad de hipotéticos perjuicios futuros, derivados de una determinada interpretación de la norma, lo que determina el carácter meramente preventivo del recurso en este punto, procediendo, en consecuencia, desestimar el conflicto en relación con esta disposición.

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente conflicto positivo de competencia, y declarar que son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucionales y nulos: los arts. 1, 2 y 3; las disposiciones adicionales primera y segunda; el inciso “Cuando por razón del servicio profesional se den circunstancias extraordinarias en determinados registros, en relación con el despacho de documentos por expansión acelerada de núcleos de población, variación considerable de la titulación o cualquier otra causa” de la disposición adicional tercera; la disposición transitoria y la disposición final primera y el apartado

dos de la disposición final segunda del Decreto 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modifica la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de Cataluña.

2º Desestimar el conflicto en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil diecisiete.