



Roj: **STS 321/2026 - ECLI:ES:TS:2026:321**

Id Cendoj: **28079130032026100014**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **05/02/2026**

Nº de Recurso: **5578/2023**

Nº de Resolución: **113/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARIA PILAR CANCER MINCHOT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AR 956/2023,**
ATS 15149/2023,
STS 321/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 113/2026

Fecha de sentencia: 05/02/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5578/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/01/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5578/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 113/2026

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

En Madrid, a 5 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 5578/2023, interpuesto por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, representado por el procurador D. Javier Zabala Falcó, frente a la sentencia nº 161/2023 de 27 de abril de 2023, dictada por la Sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso contencioso-administrativo 237/2021. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad Autónoma de Aragón, representada y asistida por el Letrado de sus Servicios jurídicos, y la Administración del Estado, representada por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Pilar Cancer Minchot.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal del GOBIERNO DE ARAGÓN interpuso el recurso contencioso-administrativo 237/2021 ante la Sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, contra la Resolución de 8 de marzo de 2021 de la Directora General de Fe Pública y Seguridad Jurídica dependiente del Ministerio de Justicia, por la que se desestima el recurso de apelación formulado por la Directora General de Patrimonio y Organización del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón, frente a la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de fecha de 21 de septiembre de 2020, en relación con la impugnación de una minuta de honorarios. La resolución recurrida, en esencia, consideraba que no era de aplicación la exención prevista en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, por no haberse ejecutado en su totalidad 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.

SEGUNDO. -Dicho recurso fue estimado por sentencia nº 161/2023 de 27 de abril de 2023, que señala en su fundamentación jurídica:

"...En definitiva, y como es de ver, hay disociación entre entrada en vigor de la norma y efectividad o ejecución de la demarcación que se introduce.

Ahora bien, dado que no se establece un plazo concreto para la ejecución y efectividad de las modificaciones que se introducen -más allá del plazo, en este caso, de tres años para una próxima modificación que establece la D.F. Tercera del Real Decreto 195/2017 -, necesariamente ha de referirse la D.A. 10^a.1 a la entrada en vigor, pues de otro modo la efectividad de la exención que establece la Disposición Adicional Decima.1 quedaría vacía de contenido, nunca sería verdaderamente operativa, pues la demarcación se concibe como modificable en un proceso temporal que no se detiene; no estamos ante una foto fija, como representación de un determinado diseño, a cuya ejecución se supedita la vigencia de la exención que se establece, sino que la demarcación es adaptable a las circunstancias que impone la exigencia de una adecuada prestación de un servicio registral de calidad al ciudadano, lo cual impone un modelo en constante cambio, que debe sufrir adaptaciones periódicamente. De este modo, se hace imposible referenciar la efectividad de la exención a la completa ejecución de un determinado modelo de demarcación que introduce en este caso el Decreto de 2017, y que no necesariamente tiene que ejecutarse en toda su extensión, como ocurrió con el diseño que introdujo el Decreto de 2007, y el Preámbulo del Decreto de 2017 se encarga de indicar, identificando en tal circunstancia - entre otras-, precisamente, la necesidad de la modificación que diseña y aprueba.

Por todo ello, resulta obligado referir la exención arancelaria, si se quiere que sea efectiva, al momento de la entrada en vigor del Decreto que establece el nuevo modelo de demarcación.

CUARTO. - Se sostenía por el Colegio de Registradores codemandado que la entrada en vigor del Decreto de 2017 no podía servir de referencia para la efectividad de la exención, porque no se había tenido en cuenta o no se había realizado teniendo en cuenta el artículo 19 de la Ley 14/2013, pues ninguna indicación se realiza en aquel a la "plantilla" de Registradores por Registro de la Propiedad, como según su interpretación, impone este último precepto.

En primer lugar, el artículo 19 de la Ley 14/2013 no impone necesariamente que cada modificación de demarcación deba regular esa cuestión. Sólo dice que "el número de Registradores ..., se determinará "sobre criterios objetivos, mediante Real Decreto ... ", pero no dice que, cada vez que se modifique la demarcación, deba introducirse esa mención.

Como tampoco se desprende tal conclusión de la Disposición Final de constante referencia por ser la presente interpretación de la misma. Lo que se dice es que se aprobara la demarcación, de acuerdo con el artículo 19, mediante Real Decreto. A lo sumo, cabe concluir que el Real Decreto al que hace mención uno y otro precepto son el mismo, pero no que sea de obligada mención en cada modificación el número de Registradores que debe servir cada Registro de la Propiedad, de suerte que, de no existir, cómo es el caso, no pueda aplicarse la exención en cuestión.

Y es que cabe la posibilidad de que la referencia al número de Registradores no sea necesaria, como es el caso de lo que ocurre en la modificación que se aprueba en el Real Decreto 195/2017, al menos no es necesaria cuando de Registradores de la Propiedad se trata, pues respecto de los Mercantiles y los de Bienes Muebles, si se introduce mención en el artículo 4 de este Real Decreto. Efectivamente, así lo dice el Preámbulo, pues, expresamente, establece que, en el caso de los Registros Mercantiles, a diferencia de los Registros de la Propiedad, hay que dotarlos de un mayor número de plazas. Es decir, cabe que en el diseño de demarcación deba reasignarse o referirse al número de registradores que han de servir un Registro Mercantil, pero que no sea necesaria tal previsión para un Registro de la Propiedad. A lo que obliga el artículo 19 es a que, caso de que sea necesario, deba hacerse con arreglo a criterios Objetivos, que han de expresarse en el Decreto que apruebe la demarcación, y mediante Real Decreto. Nada más.

En fin, por último, el hecho de que haya partes del territorio nacional en que, por razón de distribución constitucional de competencias, y ajuste constitucional del reglamento autonómico que ha de encargarse de lo que en este caso hace el Real Decreto de 2017, no haya entrado en vigor y no se haya acometido, no impide que en aquellas partes del territorio no afectadas, la exención sea plenamente eficaz y operativa, dado que el Real Decreto 195/2017 está en vigor. Todo lo anterior impone la necesaria estimación del recurso interpuesto."

Y cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" Que ESTIMANDO, el recurso contencioso-administrativo nº 237/2021, interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma, en nombre y representación de la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, contra la Resolución de 8 de marzo de 2021 de la Directora General de Fe Pública y Seguridad Jurídica, dependiente del Ministerio de Justicia, desestimatoria del recurso de apelación formulado por la Administración actora frente a la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio de registradores del Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de 21 de septiembre de 2020 en relación con la impugnación de una minuta de honorarios, la ANULAMOS, DECLARANDO el derecho de la Administración demandante a la aplicación de la exención prevista en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, todo ello con expresa condena en costas del Colegio profesional demandado y de la Administración demandada, en los términos y extensión que se contiene en el último fundamento de derecho de esta sentencia."

TERCERO.-Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 12 de julio de 2023 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España como recurrente y la Comunidad Autónoma de Aragón y la Administración del Estado como recurridas, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 8 de noviembre de 2023 lo siguiente:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5578/2023, preparado por la representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España contra la sentencia n.º 161/2023, de 27 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en el recurso contencioso-administrativo n.º 237/2021 .

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el momento de entrada en vigor de la exención contemplada en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; y, más concretamente, si dicha entrada en vigor se puede entender producida con la entrada en vigor 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.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en relación con el artículo 19 de la misma Ley.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA."

QUINTO.-Por diligencia de ordenación se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Tercera para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO.-La representación procesal del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España evacuó dicho trámite mediante escrito de 18 de diciembre de 2023 y su pretensión es que se fije por esta Sala la siguiente doctrina casacional:

"(...) La norma prevé que la "exención entrará en vigor en el momento en que se ejecute la demarcación registral que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19, se aprobará mediante Real Decreto", por lo que se considera esencial que la Excm. Sala a se pronuncie acerca de si la demarcación registral en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley aún no se ha ejecutado y, por lo tanto, no puede ser aplicable la exención prevista en su disposición adicional décima o si, por el contrario, como recoge la sentencia recurrida, con la mera entrada en vigor del Real Decreto 195/2017 de 3 de marzo, se entiende cumplida la condición legal para la entrada en vigor de la mencionada exención.

No existe jurisprudencia relativa al alcance de la disposición adicional décima de la Ley 14/2013, la cual tiene una enorme trascendencia sobre el cómo minutar adecuadamente los honorarios registrales.

Procede dilucidar si la condición para la entrada en vigor de la exención prevista en la disposición adicional décima puede entenderse ya cumplida por la mera entrada en vigor del Real Decreto 195/2017, o si dicho Real Decreto no se ajusta a la condición prevista en la misma, significando esto que la exención aún no ha entrado en vigor. Se da, por lo tanto, el motivo casacional del artículo 88.3.a) al no existir jurisprudencia alguna sobre la entrada en vigor o no de la exención ni sobre si, por lo tanto, las operaciones registrales en que el sujeto pasivo es una Administración Pública deben devengar aranceles registrales.

Por todo ello, se solicita a esa Excm. Sala que case y anule la sentencia recurrida y en su lugar dicte otra en la que interprete correctamente, y conforme a lo expuesto en el presente recurso de casación, el alcance y aplicación de las normas aplicadas."

SÉPTIMO.-Por providencia de 9 de enero de 2024 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó el Gobierno de Aragón mediante escrito de 23 de febrero de 2024 en el que interesó que: "La exención arancelaria prevista en apartado 1 de la disposición adicional décima de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, será de aplicación en todo el territorio nacional, exceptuando sólo el de la Comunidad Autónoma de Cataluña a la espera de que el Gobierno de la Generalidad dicte el oportuno Decreto complementario del estatal que materialice la demarcación registral, lo cual no violenta el principio de igualdad."

El Abogado del Estado en fecha 15 de enero de 2024 se abstuvo de dicho trámite.

OCTAVO.-Conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 6 de noviembre de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 20 de enero de 2026 fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente a la Excm. Sra. Dña. Pilar Cancer Minchot.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación

1.La Sentencia recurrida.

El recurso de casación se interpone por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España contra la Sentencia nº 161/2023 de 27 de abril de 2023, dictada por la Sección 1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso contencioso-administrativo 237/2021.

En lo que interesa a este recurso de casación, la Sentencia de la Sala de Aragón considera cumplida la "conditio iuris" prevista en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, para que entre en vigor la exención a las Administraciones Públicas allí prevista, por la entrada en vigor 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.

Y ello en tanto que, por una parte, entiende que la previsión de la Disposición Adicional Décima.1 no puede hacer referencia a la ejecución material de la demarcación aprobada mediante tal Real Decreto, pues siendo la implantación de la demarcación un proceso abierto, que nunca finaliza, la exención nunca sería efectiva.

Por otra, considera que no es necesario que tal Real Decreto 195/2017 haya procedido a la división personal de los Registros de la Propiedad a la que se refiere el artículo 19 de la misma Ley, pues de la normativa no se desprende que sea de obligada mención en cada modificación de la demarcación el número de Registradores que debe servir cada Registro de la Propiedad, sino que a lo que obliga la remisión de la Disposición que establece la exención al artículo 19 es a que, caso de que sea necesario, la división personal de los Registros de la Propiedad deba hacerse con arreglo a criterios objetivos, que se expresen en el Decreto que apruebe la demarcación, y mediante Real Decreto.

Por último, afirma que el hecho de que la demarcación registral esté pendiente en Cataluña, no es óbice a la aplicación de la exención en las demás partes del territorio nacional.

2. Posiciones de las partes

- El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España alega en su interposición que ha producido la infracción por la sentencia recurrida en casación, de la Disposición adicional décima de la Ley 14/2013, de 27 de diciembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en relación con el artículo 19 del mismo texto legal.

Y ello, en tanto que entiende que la Disposición adicional décima de la Ley 14/2013, que difiere a la aprobación del Real Decreto de ejecución de la demarcación dicho régimen de exención, se está refiriendo al desarrollo reglamentario del artículo 19 de la Ley, lo cual no se ha producido hasta el momento; y que, en todo caso, tampoco se ha producido la ejecución de la demarcación; citando a estos efectos la Sentencia de 28 de febrero de 2011, rec. 5809/2008, y añadiendo que *"No cabe inferir de la falta del preceptivo desarrollo reglamentario, la creación de una situación jurídica nueva por la omisión."*

Incide en que la previsión legal no se cumple por el Real Decreto 195/2017, en el que no se establece *"El número de Registradores que estarán a cargo de cada Registro de la Propiedad, en régimen de división personal."*, en la forma exigida por el artículo 19 de la Ley que regula la exención: *"...el propio artículo 19 de la Ley 14/2013 al que se refiere la disposición adicional, establece la necesidad de concretar, a través de Real Decreto, el número de registradores que estarán a cargo de cada Registro de la Propiedad en régimen de división personal, lo que es relevante para que los Registros cuenten con el necesario equilibrio económico."*

En rigor, como expresó esta parte en el fundamento jurídico quinto de su escrito de contestación a la demanda, dicho desarrollo reglamentario todavía no se ha hecho y ello determina que la específica demarcación registral a la que se supedita la eficacia de la exención, no se ha producido, ya que el Real Decreto 195/2017 no desarrolla el número de Registradores de la Propiedad que han de estar a cargo de cada Registro.

El mencionado Real Decreto, tan sólo establece el número de Registradores a cargo de cada Registro Mercantil o de cada Registro de Bienes Muebles, Registros a los cuales no se refiere el artículo 19 de la Ley 14/2013."

Añade que "Se está generando con ello un grave perjuicio a la seguridad jurídica y al conjunto de los Registradores a quienes se obliga a aplicar una exención que afecta no sólo a este caso, sino a un número altísimo de supuestos similares, sin que todavía se hayan dado los condicionantes previstos en la ley para la entrada en vigor de la mencionada exención."

A diferencia de lo que opina la sentencia, por supuesto que la mención al número de Registradores a cargo de cada registro es necesaria. La modificación de la demarcación registral aprobada por el Real Decreto 195/2017 era una modificación de carácter ordinario, es decir, la prevista en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria, que se lleva a efecto regularmente por razones de servicio público, pero nada tiene que ver esta demarcación con la ejecución de la demarcación prevista en el artículo 19 de la Ley 14/2013."

Tras el desarrollo de sus argumentos, concluye que *"Dicho de otro modo, el artículo 19 de la Ley exige que para que se entienda ejecutada la demarcación registral, debe llevarse a cabo el debido reajuste del número de Registradores que desempeñan sus funciones en cada uno de los Registros de la Propiedad. En este caso, ni se menciona el número de Registradores a cargo de cada Registro, ni mucho menos se establece "criterios*

objetivos" para saber el número de Registradores que ha de tener cada uno de ellos. Solamente se hace una agrupación de algunos Registros de la Propiedad existentes.

Por lo tanto, no se da la conditio iuris para que entre en vigor la exención prevista en la disposición adicional décima de la Ley 14/2013, ya que no se ha producido la ejecución de la demarcación registral en los términos previstos a ésta y al artículo 19 de la Ley 14/2013 al que ella misma se refiere."

Analiza también la situación de Cataluña, que incide según entiende en la falta de cumplimiento de la "conditio iuris" referida, y termina con el análisis del carácter restrictivo de la interpretación de las bonificaciones y exenciones, y con la pretensión anticipada en los antecedentes.

-Por su parte, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su oposición, considera que la "conditio iuris" para la aplicación de la exención es la aprobación de la demarcación registral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19, mediante el instrumento normativo del Real Decreto, y que esta condición a la que halla sujeta la vigencia de la exención se consumó con la publicación y entrada en vigor del Real Decreto 195/2017.

En apoyo de su tesis, afirma que *"la intención del legislador en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, es condicionar la aplicación de la exención del pago de aranceles a las Administraciones Públicas a la aprobación de la demarcación registral por Real Decreto con arreglo a las previsiones de la legislación hipotecaria, lo cual se ha producido, sin que pueda verse frustrada por razón del contenido material de la norma que aprueba la demarcación registral, como argumenta el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles."*, abundando en los fundamentos esgrimidos por la Sentencia recurrida.

SEGUNDO. - Sobre el marco normativo aplicable.

-La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, señala:

"Disposición adicional décima. Aranceles registrales y notariales.

1. La realización de cualquier operación registral, incluida la publicidad formal, estará exenta del pago del arancel cuando la 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 artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta exención entrará en vigor en el momento en que se ejecute la demarcación registral que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19, se aprobará mediante Real Decreto.

2...."

(El apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al que se remite, indica:

"1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996 que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:

- a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.*
- b) Comunidades Autónomas.*
- c) Corporaciones Locales.*
- d) Administraciones de Seguridad Social."*

Por otra parte, la misma Ley 14/2013, en su CAPÍTULO IV, "Inicio de la actividad emprendedora", señala:

"Artículo 19. Organización de los Registros.

El Registro de la Propiedad y Mercantil estará abierto al público ...

Cada Registro de la Propiedad estará a cargo de uno o varios Registradores. 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.

Los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles se llevarán en formato electrónico mediante un sistema informático único en la forma que reglamentariamente se determine. ..."

-El Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, señalaba:

"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 máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor de esta norma los estudios necesarios para modificar la demarcación registral, en los supuestos y condiciones previstas en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria .

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."

-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, señala en su Exposición de Motivos:

"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 ordena al Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que elabore en el plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor de esta norma los estudios necesarios para modificar la demarcación registral, en los supuestos y condiciones previstas en el artículo 275 de la Ley Hipotecaria . Dicho precepto fija como criterio determinante de la nueva planta registral la conveniencia impuesta por el servicio público atendido el volumen y movimiento de la titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales. Este criterio, traspuesto al ámbito de los Registros Mercantiles conforme a lo establecido en el artículo 80 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio , se traduce en el volumen y movimiento de la titulación gestionada teóricamente por cada registrador mercantil.

...En consecuencia, partiendo del propósito de mejorar la prestación del servicio público registral que reciben los ciudadanos, se procede a una modificación de la demarcación registral que para su plena efectividad debe ir acompañada de las actuaciones precisas que permitan llevar a cabo el debido reajuste del número de registradores que desempeñan sus funciones en Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, en atención a la situación económica actual del país y a las previsiones de próxima evolución.

...En relación con ello, y por lo que se refiere a los Registros de la Propiedad, resulta preciso destacar que, en atención a que una parte de las oficinas registrales establecidas por el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, no fueron efectivamente creadas, y a que algunas creadas resultaron inviables para mantenerse como independientes, es necesario modificar la demarcación registral con la finalidad de operar su reagrupación en aras de su eficiencia óptima....

Por lo que se refiere a los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles, se significa que la determinación del número de registradores que han de estar a cargo de cada Registro Mercantil y de Bienes Muebles se realiza conforme a lo dispuesto en los artículos 14.1 y 16 del Reglamento del Registro Mercantil y obedece a la búsqueda de una mayor precisión en la fórmula de dicha determinación que permita ajustar la misma a la necesidad del servicio, a su eficacia y a su eficiencia.

...En atención a lo expuesto resulta que la aplicación del presente real decreto en el ámbito de los Registros Mercantiles, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de los Registros de la Propiedad, supone la necesidad de dotar un mayor número de plazas, para lo cual se procede a llevar a cabo una reasignación de registradores a las mismas...

Este real decreto respeta plenamente la distribución y asunción de competencias en la materia por parte de las comunidades autónomas, de modo que las previsiones en él contenidas son totalmente conformes con la doctrina elaborada al respecto por el Tribunal Constitucional contenida, en particular, en Sentencia 31/2010, de 28 de junio . Por una parte, 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, como las competencias ejecutivas sobre el establecimiento de demarcación registral que en esta materia tiene asumidas la Comunidad Autónoma de Andalucía, como se concreta más adelante.

Así, y en el marco del respeto y la salvaguarda de la competencia del Estado en la materia, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Cataluña, 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. Por su parte, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha atendido asimismo a su competencia en la materia, de conformidad con la atribución competencial prevista en el artículo 77.1.º de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y, en consecuencia, se incluye en el real decreto la modificación de la demarcación registral completa en su territorio, habiendo prestado dicha comunidad autónoma su expresa conformidad con la incorporación de los registros andaluces a los anexos del presente real decreto, ...

De acuerdo con lo anterior, las previsiones del real decreto son plenamente respetuosas con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, en particular, con el pronunciamiento de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio ..."

Y señala en su texto, en lo que nos interesa:

"Artículo 1. Revisión de la demarcación registral.

De conformidad con 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, se revisa la demarcación registral, quedando modificada la demarcación de los Registros de la Propiedad y determinado el número de registradores que han de quedar a cargo de cada Registro Mercantil en los términos que se establecen en el presente real decreto y en los anexos que se insertan a continuación. Asimismo, se segregan los Registros de Bienes Muebles que se determinan en el artículo 5.

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

...

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

...

Disposición adicional cuarta. Descripción topográfica y planimétrica de los distritos hipotecarios.

El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España formulará, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de este real decreto, el plano de descripción topográfica y planimétrica que defina, con arreglo al sistema de referencia geodésico oficial, para la referenciación geográfica y cartográfica, los límites de los distritos hipotecarios de todos los Registros de la Propiedad, para su aprobación por la Dirección General de los Registros y del Notariado."

-Por último, el Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, dispone:

"Artículo 274.

Cada Registro de la propiedad estará a cargo de un Registrador, salvo el caso de excepción a que se refiere el artículo doscientos setenta y cinco.

Artículo 275.

Subsistirán los Registros de la Propiedad en todas las poblaciones en que se hallen establecidos. No obstante, el Ministerio de Justicia, a propuesta de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y con las formalidades reglamentarias, cuando así convenga al servicio público, atendido el volumen y movimiento de la titulación sobre bienes inmuebles y derechos reales, podrá, oyendo al Consejo de Estado, acordar el establecimiento de nuevos Registros de la Propiedad en determinadas localidades, así como la modificación o supresión de los existentes.

Podrá asimismo la Dirección General proceder a la división personal de algún Registro, una vez acordada por el Ministro su división material y en tanto se lleve a cabo ésta, previo expediente y con arreglo al Reglamento. Esa división, que tendrá carácter provisional, se llevará a efecto, en todo caso, vacante el Registro, el cual se anunciará en concurso para su provisión con dos Registradores.

..."

TERCERO. - La decisión de la Sala.

Como ya se ha expuesto anteriormente, el Auto de admisión declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar el momento de entrada en vigor de la exención contemplada en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; y, más concretamente, si dicha entrada en vigor se

puede entender producida con la entrada en vigor 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.

Sintetizando, la controversia interpretativa, tal y como se plantea por las partes y en la Sentencia, se centra en dos extremos:

(i) La consideración de si la precitada Disposición adicional décima.1 de la Ley 13/2014 exige como "conditio iuris" que se dicte un Real Decreto que realice una división personal de los Registros de la Propiedad en la forma prevista por el artículo 19 de la misma Ley; de modo que, no habiendo sido efectuada tal división personal por el precitado 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, tal condición no se cumpliría.

(ii) Y, si, respondiendo de forma negativa a la anterior pregunta, es decir, si, aun asumiendo que basta el dictado del Real Decreto 195/2017 y no una división personal de los Registros de la Propiedad (o, como admitió la Resolución recurrida en instancia, *"Aunque en ningún momento el decreto de demarcación de 2017 ejecute una reorganización de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles basada en el régimen de división personal que se menciona en el artículo 19 de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores..."*), la demarcación puede "enmarcarse en el ámbito" referido en la Disposición precitada); es necesario que la demarcación registral se "ejecute" en el sentido de que se lleve a efecto en su totalidad, o basta con la entrada en vigor el Real Decreto que la aprueba.

Pues bien, antes de entrar a resolver estas cuestiones, es necesario hacer unas consideraciones generales que enmarcan nuestra interpretación.

1. Marco general de enjuiciamiento

Debemos partir de que el precepto que debemos interpretar - la Disposición adicional décima .1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización- adolece del rigor inherente a una correcta técnica legislativa. Y ello en tanto que la mención de la "demarcación registral" vinculándola, a través de la remisión a su instrumento normativo de aprobación, al artículo 19, origina un problema interpretativo que ha llevado a alguna de las partes, en instancia, a sostener que la referencia al artículo 19 constituía un mero error.

Y ello por cuanto el precitado artículo 19, a su vez, no menciona la "demarcación", sino la división personal de los Registros de la Propiedad; siendo que el concepto jurídico -y no el meramente gramatical, que también de "demarcación registral", -como derivado de los artículos 275 de la Ley Hipotecaria y de la Sección primera del Título Undécimo del Reglamento hipotecario, titulada precisamente "Demarcación de los Registros", comprende en principio la creación y supresión de Registros (artículo 482 del Reglamento) y a la delimitación de su circunscripción territorial (artículo 483); apareciendo como accesorio la mención de su eventual división personal (párrafo segundo del artículo 275 de la Ley y artículo 485 del Reglamento).

En estos casos, en que la mera interpretación literal y contextual se revelan insuficientes, alcanza mayor sentido la interpretación que tenga en cuenta la finalidad de la norma, prevista en el artículo 3 del Código Civil.

Esta interpretación teleológica plantea diversas perspectivas en nuestro supuesto, todas las cuales enmarcan la solución de la controversia que nos ocupa.

Por una parte, hay que tener en cuenta que una interpretación subjetivo-teleológica lleva a buscar, como ha señalado el recurrente y se hizo constar en la instancia, cuál era la voluntad del legislador. En este caso, la "conditio iuris" se introdujo por enmienda en el Senado, cuya justificación señala:

"La nueva demarcación registral puede tener una indudable incidencia en la estructura de las oficinas registrales y en sus costes, por ello la sostenibilidad actual de los Registros aconseja no adoptar medidas aisladas que puedan generar disfunciones en el mantenimiento económico de las oficinas y del servicio público registral."

Otro aspecto de la interpretación finalista o teleológica que debemos tomar en consideración en nuestro caso es el referido al principio de interpretación más favorable a la eficacia de la norma, de manera que se logre su efectividad aplicativa en la vida social, y según el cual la interpretación debe evitar inutilizar o vaciar de contenido la norma; criterio interpretativo asumido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como principio de efecto útil de las normas.

Y, por último, dentro de este marco general, debemos destacar igualmente que la norma que tenemos que interpretar se enmarca -como resulta claramente de su Exposición de Motivos- dentro del llamado por la doctrina "Derecho de la crisis económica" o conjunto de medidas de índole jurídica con las que los poderes públicos tratan de atajar una situación de adversidad económica; lo cual no carece de trascendencia en nuestro caso.

Cierto es que la Ley 14/2013, de la que forma parte como adicional la norma que interpretamos, pretende fomentar el emprendimiento empresarial en un contexto de crisis económica, lo cual parecería no resultar predicable de los sujetos públicos a los que beneficia esta exención, y nos podría llevar a entender que estamos ante una adicional que, como otras veces, se incorpora aprovechando la existencia de una norma y al margen de la conexidad con su contenido. Pero en nuestro caso, la remisión que hace la propia Disposición adicional décima.1 a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera - otra norma dictada en el contexto de la crisis económica entonces imperante para intentar paliar sus efectos, impulsando el crecimiento de la economía española, como la propia Ley 14/2013-, muestra su innegable inserción dentro del Derecho de la crisis económica, aunque su finalidad se oriente, en este caso, a otro objetivo típico del mismo, cual es el control del gasto público.

Así, la exención de aranceles registrales constituye una medida de naturaleza económica dirigida a ahorrar a las Administraciones Públicas estos costes; que cumple un objetivo inmediato de control del gasto público, y en la cual no se puede descartar también la finalidad potencial de permitir que tales Administraciones destinen las cantidades que de otro modo habría que abonar en concepto de aranceles a financiar actuaciones que se consideren necesarias para combatir la citada situación de crisis.

Y si algo caracteriza a este llamado por la doctrina "Derecho de la crisis económica" es la búsqueda -con carácter general y como correlativo a su carácter remedial de una situación de "crisis"-, de la mayor inmediatez en la implementación de las medidas que contempla, precisamente como tendentes a combatir una situación que se aprecia como grave y necesitada de pronta solución.

Tomaremos en consideración este marco en el análisis de las cuestiones interpretativas que aquí se plantean; anticipando la corrección de la solución alcanzada por la Sentencia recurrida.

2. Sobre el cumplimiento de la "conditio iuris" mediante el Real Decreto 195/2017

En la interpretación de este aspecto, debemos recordar el efecto del artículo 19 de la Ley 14/2013 precitado: si bien en la Ley Hipotecaria se prevé que cada registro de la Propiedad sea de titularidad de un solo registrador (artículo 274, con la única excepción para situaciones transitorias prevista en el artículo 275, segundo párrafo), el artículo 19 de la Ley 14/2013 permite que cada Registro de la Propiedad pueda estar a cargo de uno o dos registradores, conforme a criterios objetivos que se establezcan mediante Real Decreto (de modo similar a lo que sucedía ya respecto de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles).

Como se ha anticipado, el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España recurrente en casación interpreta que la mención que hace la Disposición adicional décima.1 de la Ley 14/2013 de su artículo 19 implica que, para que pueda aplicarse la exención que prevé, deba procederse a un desarrollo reglamentario de tal precepto, fundamentalmente, en lo referido a la división personal de los Registros de la Propiedad. No niega -entendemos de sus alegaciones- que pudiera haberse hecho tal división en el Real Decreto 195/2017, pero como no se hizo, considera incumplida la tan referida "conditio iuris" para la aplicación de la exención.

Hagamos un inciso: en algún momento el recurrente en casación hace referencia como adicional al necesario desarrollo reglamentario de otras cuestiones reguladas en el artículo 19 de la Ley 14/2013, en particular el acceso a un sistema informático único, como integrantes de la "conditio iuris"; pero la falta de referencia alguna en la Disposición Adicional décima. 1 a esta cuestión (pues se circunscribe, cuando se refiere al artículo 19, a la "demarcación" que se realice de acuerdo con tal precepto) nos lleva a descartar de plano que pueda incluirse en la "conditio iuris" este adicional desarrollo reglamentario, debiendo centrarnos en la cuestión de la división personal de los Registros de la Propiedad.

Por su parte, el recurrido llegó a sostener en la instancia (apoyado en un informe de la Abogacía General del Estado que obra en las actuaciones, fundado sobre el concepto de "demarcación registral" y en que la justificación de la enmienda que introdujo la "conditio iuris" no menciona tal artículo 19) que la referencia hecha al artículo 19 en la Disposición adicional que interpretamos era un mero error; si bien acoge en esta casación la interpretación integradora hecha por el Tribunal de instancia y ya expuesta.

Pues bien, esta Sala comparte la interpretación hecha por la Sentencia recurrida: no apreciamos base alguna para entender que la Disposición adicional llame a un "desarrollo reglamentario" del artículo 19; en particular, imponiendo la necesidad de concretar, a través de Real Decreto, el número de registradores que estarán a cargo de cada Registro de la Propiedad en régimen de división personal, como pretende el recurrente. Nada tiene que ver nuestro supuesto con el tratado por la Sentencia de 28 de febrero de 2011, rec. 5809/2008, alegada por el recurrente, en que la entrada en vigor se defería literal y expresamente a un desarrollo reglamentario, cual no es nuestro caso.

Así, la mención que se hace en la Disposición adicional interpretada tanto a la demarcación como al artículo 19 de la Ley 14/2013, y la referencia en la justificación de la enmienda tanto a la nueva demarcación registral

como a la necesidad de que no se adopten "*medidas aisladas*", nos hace ver como indudable que la voluntad del legislador consistía en dar ocasión al titular de la potestad reglamentaria para que tomara en consideración los potenciales efectos de la aplicación de la exención al elaborar la "nueva demarcación registral"; demarcación que no podía ser otra que la impuesta por 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, y que se materializó en el Real Decreto 195/2017.

Por ello, en la aprobación de la demarcación con el Real Decreto 195/2017, el Gobierno podría haber procedido a la división personal de los Registros de la Propiedad que le permite el artículo 19. Y no solo porque así lo señala la propia Disposición adicional que interpretamos; sino porque, -con independencia del significado estricto de "demarcación", ligado a la delimitación territorial-, por una parte el instrumento normativo que aprueba la demarcación registral comprende con normalidad en su objeto el establecimiento de los criterios para proceder a determinación del número de registradores para cada Registro (como muestra el propio artículo 4 del Real Decreto 195/2017, que lo hace respecto de los Registros Mercantiles y de Bienes Muebles); y, por otra, el artículo 19 le habilitaba para ello. Y si el Real Decreto que aprueba la nueva demarcación no ha procedido a efectuar tal división personal en los Registros de la Propiedad, cabe entender que es porque el Gobierno, en el ejercicio de sus competencias, ha valorado que no resultaba necesaria u oportuna. Pero, en todo caso, con la aprobación del Real Decreto 195/2017, la exención ya no entra en vigor como una "medida aislada", que es lo que trata de evitar la "conditio iuris" introducida en la Disposición adicional décima. 1 de la Ley 14/2013, sino acompañada por las demás medidas adoptadas en el tan citado Real Decreto 195/2017.

En definitiva, la "conditio iuris" para la aplicación de la exención se ha cumplido al materializarse la ocasión que la Ley otorgaba al Gobierno para evaluar su impacto y trasladarlo tanto a la delimitación territorial de los registros como a su eventual división personal; lo cual se hizo con el Real Decreto 195/2017.

Pero debemos analizar seguidamente si, para ello, bastaba con la entrada en vigor del referido Real Decreto, o es necesario que alcanzase eficacia o, dicho de otro modo, se implementaran materialmente sus previsiones.

3. Sobre la necesidad de que tal Real Decreto 195/2017 sea aplicado

La segunda cuestión que se nos plantea consiste en determinar si basta con la entrada en vigor del referido 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, o es necesario que alcance eficacia o se aplique; todo ello motivado por la propia referencia de la Disposición adicional a que se "ejecute" la demarcación registral.

En este caso, se nos plantea si la "ejecución" debe interpretarse en el sentido técnico-jurídico, referido a la aplicación material de la norma (que puede incluir competencias reglamentarias de las Comunidades Autónomas, si las tienen atribuidas), o en el habitual dado por la Real Academia de "*Poner por obra algo.*", cuyos sinónimos, según la misma Institución, son "*hacer, realizar, efectuar, elaborar, emprender, cumplir, verificar, concluir.*", y de la que resultaría que basta con que se elabore y apruebe el Real Decreto que contiene la "nueva" demarcación registral.

Pues bien, pese a que como regla general debe atenderse a la interpretación técnico-jurídica de los vocablos utilizados en las normas, existen en nuestro caso importantes objeciones que nos llevan a concluir con el acierto de la solución dada en la instancia, según tal cual prevalece en nuestro caso la interpretación habitual.

En primer lugar, no consideramos- a la vista de la justificación de la enmienda que introdujo esta "conditio iuris"-, que la voluntad del legislador haya sido otorgar a la expresión "ejecución" un sentido técnico-jurídico que implique que se difiera la aplicación de la exención a la aplicación material de la demarcación. Y ello, partiendo de la interpretación que ya hemos expuesto, de que se trató de evitar con esta enmienda la adopción de "medidas aisladas"; dando ocasión a que, al diseñar la demarcación registral que en 2013 estaba pendiente de realizar por imperativo del Real Decreto 172/2007 -y cuyo objeto podía contemplar la división personal de los Registros, incluidos los de la Propiedad-, se evaluara el impacto de la referida exención. Se trata, pues, de adoptar medidas conjuntas (exención y demarcación), no de una referencia a la necesaria materialización de una de ellas. Esta interpretación es compatible, además, con la situación de la "nueva" demarcación registral pendiente cuando se aprobó la Ley 14/2013, en que la referencia a la "ejecución" de la demarcación registral parece más bien invocar a la terminación del proceso tendente a su aprobación.

Ratificamos nuestra conclusión si analizamos los principales obstáculos que expone la propia Resolución recurrida en instancia para entender "ejecutado" el Real Decreto, y sobre las que se sostienen los argumentos del recurrente:

1º-La pendencia de la ejecución del Real Decreto 195/2013 derivada de la asunción de competencias sobre la materia sobre todo por Cataluña, pero también por Andalucía.

2º-El tenor de la Disposición adicional cuarta del Real Decreto 195/2017 (por error, la Resolución se refiere al Real Decreto 172/2007), expuesta al reseñar el marco normativo, pues el plano al que hace referencia estaría pendiente de aprobación a fecha de dicha Resolución.

3º-Que quedan por realizar materialmente algunas agrupaciones de registros todavía no solicitadas en propiedad por registradores y agrupaciones mixtas formando Registros de la Propiedad y Mercantiles respecto de Ourense y Cáceres.

Dejando para el último término la referencia a la cuestión competencial, y centrándonos en las objeciones 2º y 3º -objeciones que podemos llamar de "ejecución material" o aplicación del Real Decreto-, entendemos que resulta contrario al principio de interpretación eficaz de una norma - inserta, además, en el Derecho de la crisis económica- que se condicione la aplicación de una medida (este caso, la exención) hasta que se apruebe un plano que se ha retrasado varios años aunque debería haber estado aprobado en tres meses -con cuyo transcurso del plazo, en todo caso, podría entenderse cumplida tal condición-, o hasta que se lleven a efecto todas y cada una de las nuevas delimitaciones territoriales y divisiones personales previstas en el Real Decreto (aunque parezca que la gran mayoría ya se han materializado, puesto que no se mencionan).

Como hemos anticipado en nuestro apartado 1, el principio de interpretación más favorable a la eficacia de la norma nos debe llevar a evitar una interpretación que inutilice o vacíe de contenido la previsión normativa (aquí, la aplicación de la exención) , y, añadimos, incluso que lleve a demorar "sine die" su aplicación si se trata de Derecho de la crisis económica, calificado precisamente porque pretende atajar una situación desfavorable coetánea y caracterizada por su gravedad (de ahí su carácter crítico).

Y como muy bien dice la Sentencia de instancia, una interpretación que condicione la aplicación de la exención al completo desarrollo e implementación material de las previsiones del Real Decreto 195/2017, es contraria incluso a la realidad de la demarcación registral, evidenciada en que ni siquiera las previsiones del previo Real Decreto de demarcación registral llegaron a hacerse efectivas en su totalidad, al caracterizarse esta por ser, en palabras de la instancia que asumimos, *"adaptable a las circunstancias que impone la exigencia de una adecuada prestación de un servicio registral de calidad al ciudadano, lo cual impone un modelo en constante cambio, que debe sufrir adaptaciones periódicamente. De este modo, se hace imposible referenciar la efectividad de la exención a la completa ejecución de un determinado modelo de demarcación que introduce en este caso el Decreto de 2017, y que no necesariamente tiene que ejecutarse en toda su extensión, como ocurrió con el diseño que introdujo el Decreto de 2007, y el Preámbulo del Decreto de 2017 se encarga de indicar, identificando en tal circunstancia -entre otras-, precisamente, la necesidad de la modificación que diseña y aprueba."*

Como concluye tal Sentencia, *"si se quiere que sea efectiva,"* la exención, no se puede supeditar a la "ejecución material" que se pretende, pues ello es contrario a los principios de interpretación teleológica ya expuestos.

Añadamos que, desde el punto de vista de la realidad que subyace a esta alegación del recurrente, destacan incluso por poco significativos los elementos que se consideran pendientes de ejecución (los que hemos identificado como 2º y 3º), sin que se haya razonado sobre su impacto concreto en relación con la aplicación de la exención; a falta de tal razonamiento, la lógica impone considerar que, como hemos señalado, tal impacto no puede ser significativo, y que es claramente desproporcionado condicionar la exención a su efectividad.

Queda así ratificado que esta implementación material ni puede ser lo querido por el legislador, ni se acompasa a la interpretación finalista de la norma.

Descartada, pues, la interpretación de que, para que se cumpla la condición prevista en la Disposición adicional que analizamos, es necesario que se haya procedido a la "ejecución material" o aplicación de la demarcación registral prevista en el Real Decreto 195/2017, ponderaremos el impacto de la cuestión competencial en nuestro caso.

Se alega que en Andalucía, la Comunidad Autónoma tiene competencias de ejecución conforme al artículo 77.1º de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en virtud de las cuales hay algunas registros mercantiles "pendientes de ejecución".

Pues bien, como explica la Exposición de motivos del Real Decreto 195/2017, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, se incluye en el Real Decreto la modificación de la demarcación registral completa en su territorio, habiendo prestado dicha Comunidad autónoma su expresa conformidad con la incorporación de los registros andaluces a los anexos. Por tanto, solo puede alegarse la eventual pendencia de actuaciones de ejecución material, respecto de las cuales es plenamente aplicable el razonamiento hasta ahora hecho en este apartado, según el cual no es necesario que se haya procedido a la "ejecución material" o aplicación de la demarcación registral para que se cumpla la condición prevista en la Disposición adicional que analizamos.

Distinto es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la que su Estatuto de autonomía otorga competencia para efectuar la demarcación registral, incluyendo competencias reglamentarias, pero cuyo Decreto 69/2015, de 5 de mayo, por el que se modificó la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de Cataluña, fue declarado inconstitucional casi totalmente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/2017, al confirmar que la competencia ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma debe ejercerse aplicando los criterios normativos establecidos por el Estado. Aunque tales criterios están expresamente previstos en el Real Decreto 195/2017, desde la referida declaración de inconstitucionalidad, no han sido concretados por la Comunidad Autónoma, quedando pues sin aprobar respecto de los Registros ubicados en la Comunidad autónoma catalana la "nueva" demarcación registral a que se refiere la Disposición adicional décima .1 de la Ley 14/2013 como "conditio iuris" para que entre en vigor la exención que regula.

Baste decir que, como bien señala la Sentencia de instancia, lo que suceda con las exenciones que nos ocupan en la Comunidad Autónoma de Cataluña no es óbice a su aplicabilidad en el territorio correspondiente a las demás Comunidades Autónomas, y, en particular, a los Registros operativos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, como aquel respecto del que se suscita en este proceso la exención, y respecto de los que no cabe duda la existencia y entrada en vigor de la "nueva" demarcación registral.

Añadamos que la cuestión de la entrada en vigor de esta exención en los registros del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña ni siquiera es objeto de este proceso, en que no se ha tenido ocasión de alegar con plenitud sobre esta concreta materia, salvo por las partes aquí intervinientes y únicamente en lo que se refiere a su impacto sobre la total implementación del Real Decreto 195/2013 y su significado en orden a la necesidad de que el mismo estuviera o no ejecutado en su totalidad. No nos corresponde, pues, hacer en esta Sentencia pronunciamientos sobre esta cuestión, sin perjuicio de que, en un ulterior recurso en que se plantease la vigencia de esta exención en el concreto territorio de esta Comunidad Autónoma, concretemos o maticemos la doctrina aquí sentada; que, como tal, ha de entenderse que no resuelve la cuestión atinente a la aplicación de la exención prevista en la Disposición adicional décima.1 de la Ley 14/2013 respecto de los Registros sitos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por último, las alegaciones del Colegio de Registradores recurrente en casación sobre la interpretación restrictiva de bonificaciones y exenciones no vienen al caso, pues no estamos ante la aplicación de la exención más allá del objeto legalmente previsto, sino ante la cuestión de la fecha de su entrada en vigor, sometida a los principios interpretativos generales ya expuestos.

CUARTO. - Fijación de doctrina jurisprudencial

De conformidad con las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico anterior, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, y en interpretación de la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; declara lo siguiente:

La entrada en vigor de la exención contemplada en la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, a la luz del canon hermenéutico del principio de interpretación más favorable a la eficacia de la norma o principio de su efecto útil, se produjo con la entrada en vigor 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.

QUINTO. Desestimación del recurso de casación

Como hemos expuesto, la Sentencia de la Sala de Aragón aquí recurrida sigue, en esencia, la doctrina expuesta, por lo que solo cabe desestimar el recurso de casación.

SEXTO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido una vez fijada en el Fundamento Cuarto de esta Sentencia la doctrina correspondiente a la interpretación de la Disposición Adicional Décima.1 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización:



Primero.- Declarar que no ha lugar al recurso de casación5578/2023, interpuesto por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España contra la Sentencia nº 161/2023 de 27 de abril de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el recurso contencioso-administrativo 237/2021; que confirmamos.

Segundo.- -No efectuar expresa imposición de las costasprocesales causadas en el presente recurso de casación.

Contra esta sentencia no cabe recurso alguno.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ