

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 933/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1590/2024

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 10 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº 933/2023, interpuesto por el procurador de los Tribunales don Rafael Gamarra Megías, en nombre y representación del Consejo General del Notariado, contra el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

Ha comparecido como parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, y el procurador de los Tribunales don Javier Zabala Falcó, en nombre



y representación del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso el día 9 de octubre de 2023 contra el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda por diligencia de ordenación de 8 de enero de 2024.

En el escrito de demanda, presentado el día 6 de marzo de 2024, se solicitó que:

«teniendo por presentado este escrito junto con los documentos que lo acompañan, tenga por presentada DEMANDA contra el “Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento” y, previos los trámites procesales oportunos y el recibimiento del pleito a prueba que desde este mismo momento se interesa, se dicte Sentencia mediante la cual se declare su nulidad de pleno derecho, revocándolo y dejándolo sin efecto, obligando a la Administración del Estado (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática), a pasar por dicho pronunciamiento y todos los efectos legales derivados de tal revocación, todo ello con la expresa imposición de las costas procesales a los codemandados.

De forma subsidiaria y para el caso de que la Sala no declare la nulidad del citado Real Decreto, SUPLICO A LA SALA que declare la nulidad de la disposición adicional segunda del Real Decreto y de los artículos 1.4, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1.j y 5.4 del Reglamento por las razones puestas de manifiesto en el presente escrito».



TERCERO.- Habiéndose dado traslado a las partes recurridas del escrito de demanda, el Abogado del Estado presentó escrito de contestación el día 10 de abril de 2024 en el que suplicó que se desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.

Y por el procurador de los Tribunales don Javier Zabala Falcó, por su parte, presento escrito de contestación el día 17 de mayo de 2024, en el que suplicó que se declare inadmisibile el recurso o, subsidiariamente, se desestime la demanda.

CUARTO.- Solicitado el recibimiento a prueba, la Sala resolvió mediante auto el 21 de mayo de 2024 en los siguientes términos:

«1. Tener por reproducido el expediente administrativo en su integridad, sin recibir el recurso a prueba.

2. Abrir el trámite de conclusiones, para lo cual se concede al representante procesal del actor el plazo de DIEZ DIAS a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas sobre los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye, conforme determina el artículo 64 de la Ley de esta Jurisdicción».

QUINTO.- La parte recurrente presentó escrito de conclusiones el día 11 de junio de 2024, solicitando que se dicte sentencia mediante la cual se declare la nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado, revocándolo y dejándolo sin efecto.

Por diligencia de ordenación de 11 de junio de 2024 se tuvo por evacuado el traslado conferido a la parte recurrente, y se dio traslado por diez días a las partes demandadas para que presentaran las suyas.

El Abogado del Estado presentó escrito de conclusiones el día 17 de junio de 2024 solicitando que se tengan por formuladas conclusiones sucintas



y, en su día, resuelva conforme a lo postulado en la contestación a la demanda.

El procurador de los Tribunales don Javier Zabala Falcó presento escrito de conclusiones el día 26 de junio de 2024, solicitando que se declare inadmisibile el recurso o, subsidiariamente, se desestime la demanda.

SEXTO.- Mediante providencia de 19 de julio de 2024, se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 8 de octubre del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. Doña María del Pilar Teso Gamella.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los contornos de la actuación administrativa impugnada*

El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

Los motivos de impugnación que se esgrimen en el escrito de demanda, se concretan, de un lado, en un motivo de índole formal que se centra en alegar que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido en la elaboración del Reglamento que aprueba el citado Real Decreto. Y, por otro lado, se aducen varios motivos de carácter sustantivo, que afectan al contenido de determinados preceptos, como es la imposición de obligaciones y de sanción, se arguye, sin una norma legal previa (disposición adicional segunda del Real Decreto y artículos 3.5 y 4.1 del Reglamento); por vulneración del derecho a no presentar datos que ya obran en poder de la Administración Pública (artículo 1.3 y 1.4 del Reglamento); o por alterar la



prioridad del orden establecido cuando se produce información contradictoria o discrepante en los datos (artículos 3.3. 3.4 y 3.5 del Reglamento).

Lo que conduce, a tenor del suplico de la demanda, a solicitar como pretensión principal la nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado y del Reglamento que aprueba. Y como pretensión subsidiaria, la nulidad de la disposición adicional segunda o/y de algún o algunos de los artículos 1.4, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1.j) y 5.4 del Reglamento que se recurre.

SEGUNDO.- *El Real Decreto 609/2023 impugnado*

El artículo único del expresado Real Decreto 609/2023 crea el Registro Central de Titularidades Reales, como registro central único en todo el territorio nacional, y aprueba su reglamento de funcionamiento.

Por su parte, el artículo 1 del Reglamento aprobado establece que su objeto consiste en recoger y dar publicidad a la información sobre titularidad real a la que se refieren los artículos 4, 4 bis y 4 ter de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, relativa a todas las personas jurídicas españolas y las entidades o estructuras sin personalidad jurídica contempladas en la misma Ley 10/2010, que tengan la sede de su dirección efectiva o su principal actividad en España, o que estén administradas o gestionadas por personas físicas o jurídicas residentes o establecidas en España, en los términos desarrollados en el citado Reglamento. Igualmente serán objeto del Registro los demás datos previstos en el Reglamento. Todo ello con la finalidad de proteger la integridad del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica mediante la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

El Real Decreto impugnado se dicta en cumplimiento de la disposición adicional sexta de la misma Ley 10/2010, que establece el plazo para la creación del Registro de Titularidades Reales. En efecto, la expresada disposición adicional señala que, en el plazo de seis meses, el Gobierno, a



propuesta del Ministro de Justicia, aprobará el reglamento por el que se creará en el Ministerio de Justicia el Registro de Titularidades Reales, registro central y único en todo el territorio nacional, de conformidad con la disposición adicional tercera de la indicada Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. En fin, en el marco que se habilita el general desarrollo reglamentario en la disposición final quinta de la misma Ley, que encomienda al Gobierno para que, en el plazo de un año, a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, apruebe las disposiciones reglamentarias para su ejecución y desarrollo.

Téngase en cuenta que las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la mentada Ley 10/2010 regulan, respectivamente, el Registro de Titularidades Reales, y el acceso al expresado Registro. Todo ello según la redacción dada por la modificación de la Ley 10/2010 mediante el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de Directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.

El origen del Real Decreto impugnado, conviene recordarlo, se encuentra en los artículos 30 y 31 de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (IV Directiva), en la redacción dada a dichos preceptos por la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el



blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (V Directiva).

También mediante el ya citado Real Decreto-ley 7/2021, fueron objeto de transposición al ordenamiento jurídico interno, entre otras, la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. En concreto, en la parte expositiva de dicha Ley se declara que <<La Quinta Directiva lleva a cabo una reforma trascendental en lo que se refiere a los registros de titulares reales, para los cuales establece un sistema de acceso público ya no limitado a sujetos obligados y autoridades. Para ello, esta ley crea un nuevo modelo de identificación de la titularidad real que parte de la creación de un Registro único en el Ministerio de Justicia, que obtendrá información de manera directa, pero que además centralizará la información contenida en los registros y bases de datos existentes en el Consejo General del Notariado y el Registro Mercantil. Este registro será el que garantice la interconexión con el resto de registros de la Unión Europea y, además, será el encargado de controlar los accesos y su ajuste a Derecho, así como a las limitaciones que la normativa impone. (...) La creación de este registro se acompaña del establecimiento de una obligación para las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica de obtener, conservar y actualizar esta información de titularidad real y proveerla a autoridades y a sujetos obligados. En este contexto se aclaran tanto los datos e información que deben mantenerse en este registro como las personas concretas responsables del mantenimiento y actualización del mismo>>.

TERCERO.- *La posición de las partes procesales*

El Consejo General del Notariado, según el escrito de demanda, considera que el Real Decreto adolece de un vicio de nulidad plena porque en su elaboración no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido al respecto. No obstante, junto a esta invocación que arrastra a la nulidad de pleno derecho del Real Decreto y del Reglamento que aprueba, se aducen otros motivos que conducen también a la nulidad plena de las normas



específicas del Reglamento porque adolecen de los vicios de ilegalidad que invoca.

En concreto, el Consejo General recurrente alega que el Reglamento impone una sanción (cierre de la hoja registral) si se incumple la obligación que también impone de presentar la declaración de titularidad real. Igualmente impone facilitar información, cuando aborda poner de manifiesto diversos datos del titular real, entre ellos, el correo electrónico. Considera que se vulnera el principio de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, que recogen los artículos 25 y 9.3 de la CE, y cita una sentencia de esta Sala sobre la legalidad en materia sancionadora. Del mismo modo que se aduce la lesión de la Ley 39/2015 cuando se obliga a presentar la misma información dos veces, porque la Administración ya tiene información sobre la titularidad real como es la Base de Datos de Titulares Reales del Consejo General del Notariado. Afirma igualmente que se aprecia una contradicción entre los artículos 3.3 y 3.4, porque considera como dato fiable el depósito de las cuentas anuales ante el Registro Mercantil lo que, a su juicio, no es correcto, por tratarse de una información de parte sin verificación posterior. Ello puede dar lugar, se añade, a que haya diferencias entre la información que se puede depositar en el Registro Mercantil y la que se recoge en la Base de Datos de Titulares Reales.

El Abogado del Estado, por su parte, sostiene que el Consejo General del Notariado recurrente carece de legitimación activa para impugnar el Real Decreto y el Reglamento que recurre. En efecto, considera que el Real Decreto impugnado afecta a la organización de la Administración General del Estado y los notarios, en sentido estricto, no son funcionarios de esta Administración. El notario es un profesional ejerciente de funciones públicas, al que no se retribuye con cargo a los presupuestos generales del Estado, aunque tiene la dependencia jerárquica y funcional de la correspondiente Dirección General en el Ministerio de Justicia. Es funcionario público en la medida que pertenece a un cuerpo único nacional ejerciendo la función pública notarial, tiene la dependencia jerárquica señalada, además de las



singularidades del régimen de responsabilidad. Pero carece de legitimación activa para impugnar un Real Decreto que afecta a la organización de la Administración General del Estado. Sin que tampoco el Real Decreto impugnado afecte a los fines que representa el Consejo recurrente.

Igualmente señala, en relación con el procedimiento de elaboración, que en la tramitación del Real Decreto no se introdujeron modificaciones sustanciales (la sexta adaptación era para adecuarlo a la STJUE de 22 de noviembre de 2022), se trataba de hacer mejoras insoslayables en el texto normativo, adecuando su contenido a la Directiva 2015/849, tras la citada Sentencia del TJUE de 22 de noviembre de 2022, y a la Ley 10/2010.

Tampoco se han vulnerado los principios de legalidad y jerarquía normativa porque las obligaciones a las que se refiere la demanda no precisan de una Ley específica, sin que exista contradicción de la norma reglamentaria y la Ley, ni, en fin, tampoco se ha rebasado la función de complemento que corresponde al reglamento respecto de la Ley.

Por otro lado, el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, aduce también la falta de legitimación activa del Consejo General del Notariado recurrente, por considerar que no concurre ningún interés legítimo en la interposición del recurso contencioso-administrativo. Sostiene que se actúa en interés de la legalidad y que no se pone de manifiesto ningún perjuicio para los notarios, concretado en el ejercicio de su profesión en relación con la aprobación del Reglamento citado.

Considera, por otro lado, que las modificaciones que se aducen como sustanciales no lo son, ni se refieren a las materias del artículo 26.5 de la Ley 50/1997. Su alteración obedece al informe del Consejo de Estado de fecha 26 de junio de 2023, tras la STJUE de 22 de noviembre de 2022. Tampoco se ha vulnerado el principio de reserva de Ley, teniendo en cuenta el contenido de las Directivas de aplicación y de la Ley 10/2010. Ni el principio de legalidad en materia sancionadora, por imposición de obligaciones nuevas. Ni, en fin, la



jerarquía normativa porque lo dispuesto en el Reglamento aprobado se acomoda a lo dispuesto por la mentada Ley.

CUARTO.- *La legitimación activa del Consejo General del Notariado*

Nos corresponde abordar con carácter preferente la causa de inadmisibilidad, prevista en el artículo 69.b) de la LJCA, opuesta por las dos partes recurridas, Abogado del Estado y Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, pues su estimación nos relevaría del examen de las cuestiones de fondo alegadas en el presente recurso.

Con carácter general, la legitimación activa, en nuestro orden jurisdiccional, es cualificada. Lo que significa que no basta con manifestar una discrepancia con el contenido de una resolución administrativa o una disposición de carácter general, o que la misma sea contraria al ordenamiento jurídico, para proceder a su impugnación. Ha de concurrir, además, una determinada cualidad que habilite al sujeto para actuar como parte demandante en el proceso. Debe mediar, por tanto, una vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso, en definitiva, se precisa un título legitimador.

En concreto, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona a la titularidad de un “derecho” o la concurrencia de un “interés legítimo” (apartado a/). Por lo que hace al caso, cuando se trata de corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos o entidades a que se refiere el artículo 19.1 de la LJCA, han de resultar “afectados” por la actuación impugnada, o habilitados para la defensa de los “derechos o intereses legítimos colectivos” (apartado b/ del artículo 19.1 de la LJCA). Del mismo modo que, respecto de las Entidades de Derecho público, se precisa que el acto o disposición “afecten al ámbito de sus fines” (apartado g/ del mismo artículo 19.1).



En el caso examinado efectivamente el Reglamento aprobado por el Real Decreto impugnado no tiene por finalidad directa ni indirecta la regulación de la profesión notarial, ni de los presupuestos básicos sobre los que se asienta, pues su objeto es la aprobación y regulación del Registro Central de Titularidades Reales, para recoger y dar publicidad a la información sobre titularidad real en los términos que allí se regulan. Ahora bien, y aunque no regule ni su contenido afecte a los elementos que vertebran la profesión notarial, sin embargo, la regulación del citado Registro sí afecta, con mayor o menor intensidad, al desempeño de la expresada función del notario. Ello se pone de manifiesto por las diversas menciones, no sólo al Consejo General del Notariado sino también a las notarías, que se hacen en el texto de la norma reglamentaria que se impugna, singularmente, por lo que ahora interesa, en la tramitación de la información almacenada, en el artículo 3, en relación con las discrepancias y contradicciones en los datos. De manera que la conjunción de las distintas alusiones realizadas por la norma reglamentaria, y la diferente cualidad de las mismas, pone de manifiesto que lo allí dispuesto no resulta ajeno al ejercicio de la profesión de notario.

Ni que decir tiene que también debemos conferir cierta relevancia a la existencia del Órgano Centralizado de Prevención del Blanqueo de Capitales del Notariado (OCP), regulado por la Orden EHA/2963/2005, de 20 de septiembre, en la medida que puede resultar concernido, atendida su gestión por el Consejo General del Notariado, por la regulación reglamentaria que se impugna. Téngase en cuenta que la disposición final primera del Reglamento impugnado modifica el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 mayo. En concreto, el artículo 9.6 del Reglamento de la Ley 10/2010, en su nueva redacción, señala que para el cumplimiento de la obligación de identificación y comprobación de la identidad de la persona titular real establecida en este artículo, los sujetos obligados deberán acceder a la información que consta al respecto en el Registro Central de Titularidades Reales, sin perjuicio de que a estos exclusivos efectos puedan realizar consultas adicionales a la base de datos de titularidad real del



Consejo General del Notariado o a otros registros que puedan recoger la información de titularidad real de las personas jurídicas o entidades inscritas.

Acorde con lo expuesto, no es de extrañar que en la tramitación del Real Decreto impugnado se solicitara informe, entre otros, al Consejo General del Notariado. Así consta en el expediente administrativo y se refleja en el penúltimo párrafo de la parte expositiva del Real Decreto que se recurre, cuando señala que en su tramitación se ha solicitado informe a la Agencia Española de Protección de Datos, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, al Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, al *Consejo General del Notariado*, al Consejo General del Poder Judicial, y a las comunidades autónomas en lo relativo a las fundaciones y asociaciones de ámbito autonómico.

El expresado informe se solicita al amparo del artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, según consta en el expediente administrativo, en concreto en su índice de documentos, apartado 3, cuando señala que la solicitud se hace *“de acuerdo con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”*, en cuyo apartado 3.8 conta la referencia al CGN (Consejo General del Notariado). Pues bien, el expresado artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, establece que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, *“podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

En definitiva, apreciamos la concurrencia de una relación material entre el sujeto promotor del recurso y el objeto de la pretensión que comporta la



legitimación activa en nuestro orden jurisdiccional, toda vez que concurre la conexión que se evidencia cuando de la estimación del recurso se sigue alcanzar un beneficio o evitar un perjuicio, que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, pero siempre debe tratarse de una ventaja concreta y efectiva para los intereses de la profesión, según hemos señalado, en el caso de los colegios profesionales, cuando se trata de la impugnación de las normas que *afectan* a los contornos de su profesión, en los términos antes expuestos.

Concurre, en definitiva, esa afectación (artículo 19.1.b/ de la LJCA), por interés legítimo (artículo 19.1.a/ de la LJCA), que equivale a esa titularidad potencial, pero real, de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, el Consejo General del Notariado, y que se materializaría en el caso de prosperar el recurso. Sin que podamos conferir relevancia, por lo que aquí interesa, a la naturaleza funcional o no del notario.

Viene al caso recordar que tratándose de la impugnación de disposiciones generales que afectan a intereses profesionales, según declaramos en Sentencia de 26 de noviembre de 2008 (recurso de casación nº 89/2007), nuestra jurisprudencia reconoce legitimación activa a los profesionales y a las entidades asociativas cuya finalidad estatutaria sea atender y promover sus intereses. Pero *"exige, sin embargo, que tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el reglamento impugnado (sentencias, entre otras, de 24 de febrero de 2000, 22 de mayo de 2000, 31 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001 y 12 de febrero de 2002)"*.

Recordemos, en fin, que los colegios profesionales constituyen corporaciones de Derecho Público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, además de



las funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de sus miembros.

En consecuencia, debemos desestimar la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación activa, prevista en el artículo 69.b) de la LJCA, invocada por las partes recurridas en sus respectivos escritos de contestación a la demanda.

QUINTO.- *La infracción en el procedimiento de elaboración del Real Decreto que se impugna*

Una vez desestimada la objeción procesal examinada en el fundamento anterior, nos corresponde abordar si concurre o no la infracción de los preceptos que diseñan el procedimiento para la elaboración de las normas reglamentarias, según denuncia el Consejo recurrente en su escrito de demanda, pues la estimación de este motivo determinaría la nulidad del reglamento, mientras que la nulidad alegada en los demás motivos de impugnación cuestionando la legalidad del contenido de normas específicas, solo acarrearía la invalidez de las mismas.

En ambos casos, se trata de vicios de nulidad de pleno derecho, que es el único vicio de invalidez que admiten las disposiciones generales, según dispone el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, cuando declara que también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Ciertamente el vicio de ilegalidad denunciado se concreta en un punto concreto del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, pues se sostiene que durante su tramitación se introdujeron *modificaciones sustanciales* que no fueron objeto de posterior aprobación por el Ministerio de



Hacienda y Función Pública ni informado por el Ministerio de Política Territorial. Lo que determina, sostiene, la infracción del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno y la nulidad del Reglamento impugnado.

Ahora bien, en el desarrollo de este motivo de nulidad el Consejo recurrente no justifica ni explica, a tenor de su escrito de demanda, por qué estamos ante un cambio o modificación de carácter sustancial, ni concreta cual es el cambio de redacción introducido durante la sustanciación del procedimiento que merezca ser tildado de “modificación sustancial”, por repercutir de modo vertebral o esencial sobre la regulación que contiene el proyecto, más allá de la transcripción atinada de preceptos reglamentarios.

La naturaleza sustancial del cambio realizado parece inferirse, según se aduce, de una circunstancia formal, que tras la STJUE de 22 de noviembre de 2022, se solicitó nuevo informe del Consejo de Estado, pero no un nuevo informe al Ministerio de Política Territorial ni una nueva aprobación del Ministerio de Hacienda. Cuando lo cierto es que el artículo 26 de la Ley del Gobierno, mantiene la excepción del informe del Consejo de Estado, cuando dispone que la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública una vez emitidos el resto de informes que conformen el expediente, a excepción en su caso del dictamen del Consejo de Estado, y antes de ser sometida al órgano competente para promulgarla. Además, el apartado 6 del mismo artículo 26, señala que se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

En todo caso la novedad que supuso la citada STJUE no guarda relación con las concretas infracciones que denunciaba la parte recurrente, pues su incidencia es sobre un aspecto muy concreto, cuya legalidad resulta pacífica en lo que hace al caso. Así es, la invalidez que declara la Sentencia del TJUE, al resolver dos cuestiones prejudiciales, se refieren a la



cualificación del que pretende el acceso, además de por autoridades competentes y de ciertas entidades, de toda persona u organización que, se añade, pudiera *demostrar un interés legítimo*, respecto del régimen introducido por la Directiva 2018/843 (UE), respecto del artículo 30.5 de la Directiva 2015/849 (UE), considerando que el acceso *del público en general* a la información sobre la titularidad real, representaba un menoscabo considerablemente más grave de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

No podemos compartir, por tanto, el carácter sustancial del cambio de redacción cuando contemplada la modificación tanto desde la perspectiva de la naturaleza de la innovación en el texto informado, como por su importancia intrínseca, advertimos que no representa una alteración relevante en el ordenamiento jurídico. En este sentido nos hemos pronunciado, entre otras, en Sentencia de 11 de noviembre de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 72/2007).

Del mismo modo que resulta incompatible con ese carácter sustancial, a los efectos examinados, una modificación que viene impuesta por la citada sentencia del TJUE, cuya aplicación resulta insoslayable, que no tiene carácter controvertido, y que carece de la necesaria relación directa con los aspectos cuestionados de los artículos 3.3, 3.4 y 5.4 del Reglamento. De modo que la impugnación que se hace y las vulneraciones que se esgrimen no se centran en la concurrencia de esa demostración del interés legítimo al que se refiere la STJUE, que no resulta aquí cuestionado. Además, lo previsto en las citadas normas reglamentarias, sobre lo que luego volveremos, se corresponde con lo dispuesto en una norma con rango legal, como es la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, tras la reforma mediante Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad;



de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Singularmente en la nueva redacción a la disposición adicional cuarta, apartado 2 de la Ley 10/2010.

Desde luego no puede tener favorable acogida un alegato basado en que las simples mejoras en la redacción, su perfeccionamiento, la adaptación inexcusable a la STJUE en un extremo tan concreto como la expresión citada sobre la demostración del interés legítimo, o la introducción de cambios que no alteran la esencia del texto de la norma, puedan ser considerados como modificaciones sustanciales a los efectos de reiterar informes y aprobaciones, toda vez que la solución contraria produciría un encadenamiento indefinido de trámites que no sólo tendrían dudosa utilidad y confuso significado, sino que adulteraría la finalidad que cumplen las normas sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, al servicio de alcanzar la mayor perfección y acierto de la norma elaborada. Sobre todo, si tenemos en cuenta que los cambios intercalados que se aducen obedecen esencialmente al dictamen del Consejo de Estado, de 27 de octubre de 2022, antes, por tanto, de la Sentencia del TJUE citada, y del dictamen posterior, o complemento de dictamen, que es de fecha 26 de junio de 2023.

Repárese que el dictamen del Consejo de Estado de 2023 tiene por objeto esencial informar sobre la incidencia de la mentada STJUE de 22 de noviembre de 2022 sobre las previsiones del proyecto sometido a informe. Teniendo en cuenta que la citada Sentencia, tras su primer dictamen, declaró la invalidez del artículo 1, punto 15, letra c), de la Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849, en la medida en que modificó el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), de la Directiva (UE) 2015/849, en el sentido de que dicho artículo 30, apartado 5, párrafo primero, letra c), establece, en su versión así modificada, que los Estados miembros deberán



garantizar que la información sobre la titularidad real de las sociedades y otras entidades jurídicas constituidas en su territorio esté en todos los casos a disposición de cualquier miembro del público en general, según dispone el fallo de la sentencia. De modo que las cuestiones controvertidas en la citada STJUE, no guardan relación, insistimos, con las impugnaciones que se alegan en el presente recurso. Así es, en comparación con un régimen como el del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2015/849, en su versión anterior a la entrada en vigor de la Directiva 2018/843, que preveía, además del acceso de las autoridades competentes y de ciertas entidades, el de toda persona u organización que *podiera demostrar un interés legítimo*, el régimen introducido por esta última Directiva, que establece el acceso del público en *general* a la información sobre la titularidad real, representa un menoscabo considerablemente más grave de los derechos fundamentales garantizados en los artículos 7 y 8 de la Carta, sin que esta mayor gravedad se compense con los eventuales beneficios que, en lo que atañe a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, podrían resultar de este último régimen en comparación con el primero (apartado 85 de la indicada STJUE).

Por tanto, procede desestimar el motivo de impugnación basado en el vicio de invalidez acaecido en la sustanciación del procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria.

SEXTO.- *Los defectos de fondo invocados: la disposición adicional segunda del Real Decreto que se impugna*

Los vicios de ilegalidad que se ponen de manifiesto en el escrito de demanda se refieren a la disposición adicional segunda de Real Decreto, y a los artículos 1.4, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1.j) y 5.4, del Reglamento.

En relación con *la disposición adicional segunda* del Real Decreto, se aduce que la obligación que establece, sobre la identificación e información al Registro, precisaba una norma con rango de Ley. Del mismo modo que



también era preciso esa norma legal para establecer una sanción ante el incumplimiento de indicada obligación.

Recordemos que la disposición adicional segunda, relativa al incumplimiento de *la obligación de identificación e información* al Registro Central de Titularidades Reales, establece que el incumplimiento de la obligación de identificación e información al Registro Central de Titularidades Reales, sea por falta de identificación en la hoja de titularidad real o por falta de constancia de la hoja de titularidad real por omisión en el depósito de las cuentas anuales, cuando se trate de entidades legalmente obligadas a ello, *determinará el cierre registral previsto en el artículo 378 del Reglamento del Registro Mercantil.*

Si el establecimiento de la obligación de identificación e información al Registro Central de Titularidades Reales, prevista en la disposición adicional citada, es una materia que tiene reserva de Ley, el alegato esgrimido debió de justificar su concurrencia, al margen del carácter sancionador que luego veremos. Así es, no se pone de manifiesto el ámbito sectorial al que pertenece la obligación de la que discrepa la parte recurrente, con el acotamiento constitucional al respecto, sobre el correspondiente merecimiento de la reserva de Ley. En definitiva, el principio de legalidad en su vertiente formal como reserva de ley ordinaria, respecto de las materias dispersas en la Constitución según el diseño constitucional de los contornos de la reserva de ley ordinaria, no puede resultar vulnerado a tenor del alegato esgrimido, atendido el criterio de vinculación positiva, en relación con el tipo de materia que requiere previo apoderamiento legal.

Pero es que, además, en la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por la que se modifica el Reglamento (UE) nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión,



se regula la identificación que resulta esencial para el cumplimiento de los fines que imposibiliten el blanqueo de capitales mediante la indebida utilización del sistema financiero.

Del mismo modo que la regulación legal de la obligación de identificación e información, en los términos que señala la disposición adicional segunda del Real Decreto impugnado, viene establecida en la Ley 10/2010, antes citada, cuando regula, en los artículos 4, 4 bis y 4 ter, respectivamente, la identificación general del titular real, la información de titularidad real de personas jurídicas, y la información de titularidad real de fideicomisos como el trust y otros instrumentos jurídicos análogos. Además de la regulación, en las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la misma Ley 10/2010, del Registro de Titularidades Reales, y del acceso al Registro de Titularidades Reales.

Ello es así después de las transposiciones que tuvieron lugar por las sucesivas modificaciones de la Ley 10/2010. 1.- Mediante el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 2.- Y mediante el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.

De manera que la disposición adicional segunda no crea ni alumbra una nueva obligación sobre la identificación e información al Registro Central de Titulaciones Reales, desvinculada de la Ley, pues la misma ya se encontraba prevista en las normas con rango legal, singularmente en la Ley



10/2010, tras las sucesivas transposiciones de las Directivas de la Unión Europea antes citadas.

Además, la disposición adicional impugnada, tampoco establece una infracción administrativa ni la correspondiente sanción a la misma, pues se limita a reiterar la obligación de identificación e información y a anudar a su inobservancia la consecuencia jurídica del cierre registral que identifica mediante la cita expresa del artículo 378 del Reglamento del Registro Mercantil, que no es, a los efectos que examinamos, una sanción, y que, por tanto, no da lugar al inicio y sustanciación del correspondiente expediente administrativo sancionador.

La proyección del principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, en aplicación del artículo 25.1 de la CE, y, más concretamente, al de las infracciones y sanciones tributarias, debe tener en cuenta la doble garantía del principio, una de carácter material y absoluta, que se concreta en la necesidad de predeterminar los comportamientos ilícitos y de las correspondientes sanciones, *lex previa*, de modo que pueda predecirse con el suficiente grado de certeza, *lex certa*, tales comportamientos. Y la otra garantía de carácter formal que hace referencia al rango legal de las normas que tipifican tales conductas y su sanción.

Ahora bien, el régimen sancionador que resulta de aplicación al caso, que cumple tales exigencias, es el que establecen los artículos 50 y siguientes de la Ley 10/2010, que recoge los listados de los diversos tipos de infracciones administrativas, distinguiendo entre las muy graves, graves y leves, y regulando las correspondientes sanciones para cada uno de los tipos sancionadores descritos.

Téngase en cuenta que la disposición adicional tercera de la Ley 10/2010, al regular el Registro de Titularidades Reales, establece, en el apartado 7, que *el incumplimiento de la obligación de identificación e información al Registro Central de Titularidades Reales, así como de aquellas*



otras obligaciones previstas en el Real Decreto de creación de dicho Registro para las personas jurídicas, fideicomisos tipo trust y entidades o estructuras sin personalidad jurídica dará lugar a una infracción administrativa. De modo que ha de estarse, con carácter general, al régimen jurídico sancionador antes señalado, previsto en los artículos 50 y siguientes de la citada Ley. En concreto, cuando relaciona en el artículo 52 las infracciones graves, y demás concordantes, estableciendo la respuesta sancionadora ante el incumplimiento de las obligaciones de identificación e información del titular real, en los términos que establecen los artículos 4, 4 bis y 4 ter de la misma Ley.

Y aunque consideramos que el cierre registral carece de naturaleza sancionadora, conviene salir al paso, en relación con la colaboración del reglamento con la ley, que no está prohibida en nuestro ordenamiento jurídico, pero si acotada, mediante un delicado encaje. Así es, esta colaboración tiene soporte constitucional cuando ese reenvío de la Ley se hace cumpliendo determinadas condiciones, que sea expreso y que resulte justificado según bien jurídico protegido, toda vez que la Ley, además de señalar el tipo y la sanción correspondiente, debe regular el núcleo esencial de la prohibición, cumpliendo con la certeza exigida. Además, aunque en nuestro modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, se admite una cierta colaboración del Reglamento en la integración de las clases de infracción, se encuentran vedadas en materia sancionadora, entre otras, las habilitaciones legales generales y las regulaciones reglamentarias independientes.

Procede, por tanto, desestimar la invalidez de la disposición adicional segunda del Real Decreto impugnado.

SÉPTIMO.- *La legalidad de los artículos 1.4, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1.j) y 5.4 del Reglamento impugnado*

La nulidad del *artículo 1.4* no puede prosperar porque no apreciamos la vulneración del artículo 28.2 de la Ley 39/2015, cuando dispone que los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en



poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración.

Ciertamente el artículo 1.4 establece que las personas jurídicas y fideicomisos trust y análogas, que *no hayan declarado su titularidad real* a través del Registro Mercantil, o los Registros de Fundaciones, Asociaciones, de Cooperativas u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, *deberán declarar por medios electrónicos al Registro Central de Titularidades Reales la información relacionada en los artículos 4 bis y 4 ter de la Ley 10/2010.*

Pero sucede que la citada previsión es una reiteración de lo dispuesto por la disposición adicional tercera, apartado 5, de Ley 10/2010 cuando declara, respecto de las mismas personas jurídicas y entidades, que *cuando no declaren su titularidad real* a través del Registro Mercantil, o los Registros de Fundaciones, Asociaciones u otros donde estuvieran inscritas, por no estar regulada dicha vía de declaración, *deberán declarar al Registro de Titularidades Reales la información relacionada en los artículos 4 bis y 4 ter y actualizar los datos cuando se produzcan cambios en la titularidad real.*

Sin que, por lo demás, se aprecie la contradicción que se denuncia entre el artículo 1.3 y el artículo 1.4 del Reglamento impugnado, toda vez que los supuestos de hecho que contienen las normas de los citados preceptos, y el objeto de la regulación, son bien diferentes. Así es, el artículo 1.3 establece la centralización de la información de titularidad real disponible en otros registros y bases de datos. Sin embargo, el artículo 1.4 regula todas aquellas personas jurídicas y entidades que no hayan declarado su titularidad real a través de los registros que cita, y deban declarar al Registro Central de Titularidades Reales la información relacionada en los artículos 4 bis y 4 ter de la Ley 10/2010.

En relación con los *artículos 3.3, 3.4, 3.5, 4.1.j) y 5.4* del Reglamento que se recurre, el Consejo recurrente considera que se lesiona la jerarquía



normativa y que carece de sentido la regulación de los citados artículos para resolver las discrepancias entre datos por información contradictoria, porque la Base de Datos de Titulares Reales del Consejo General del Notariado contiene “información acreditada”, mientras que la del Registro Mercantil no, toda vez que no son fiables los datos del citado Registro Mercantil sobre el depósito de cuentas anuales.

Ahora bien, la regulación contenida en los expresados artículos, a los efectos de la lesión de la jerarquía normativa (artículo 9.3 de la CE), respeta el contenido de la habilitación legal en relación con las discrepancias entre la información suministradas por varias fuentes. En concreto, el apartado 6 de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2010 señala que reglamentariamente se regulará el tratamiento que se dará a la información suministrada por varias de las indicadas fuentes, cuando sea discrepante, de acuerdo con el principio de preferencia del dato que sea más relevante, por su fecha o por la fiabilidad de la forma en que el mismo ha sido obtenido, siempre teniendo presente la naturaleza electrónica del Registro y su finalidad.

En relación con la fiabilidad de la fuente en que se obtuvo el dato, no podemos compartir el alegato del Consejo recurrente sobre la falta de fiabilidad de los datos del Registro Mercantil, y sí únicamente de su Base de Datos antes citada. En efecto, no podemos desconocer que, en las actas de manifestación, la función del notario es reflejar fielmente las manifestaciones de la persona manifestante. De manera que el acta notarial no acredita la veracidad de las manifestaciones, sino el hecho de que tal manifestación se ha realizado por una persona, en un determinado momento. Lo que acredita este tipo de actas es, por tanto, no la veracidad y autenticidad de lo manifestado, sino el hecho mismo de haber sido realizadas por una determinada persona ante el notario.

En definitiva, el acta de manifestación no confiere fehaciencia al contenido de lo declarado, únicamente lo hace respecto del momento, la persona, y el hecho mismo de la declaración. Del mismo modo que, conviene



añadir, no todas las transmisiones de participaciones sociales se hacen en escritura pública, lo que, en consecuencia, no avala su caracterización como únicos datos fehacientes, toda vez que la citada disposición adicional tercera, apartado 6, de la Ley 10/2010, que presta la cobertura necesaria, otorga preferencia, como medio de resolver las discrepancias, al dato mas relevante, atendida su fecha y la fiabilidad de la forma en que se ha obtenido.

Ciertamente la Ley 10/2010, y los artículos del Reglamento que aquí se impugnan quieren salir al paso de las eventuales discrepancias que pudiera haber entre la información que proporcionan los datos, teniendo en cuenta la variedad de fuentes, diseñando las preferencias procedentes al respecto. Ahora bien, sucede que el Consejo recurrente no solo discrepa de los criterios y herramientas para la resolución de este tipo de diferencias y divergencias entre la información de varias fuentes, sino que disiente de la mera existencia de discrepancias, porque considera que únicamente hay una fuente con datos fiables: la Base de Datos del Consejo General del Notariado. Sin que resulte razonable prescindir de la información que proporcionan también los datos del Registro Mercantil a los efectos examinados.

Viene al caso recordar que la Directiva 2018/843, antes citada, establece, en el artículo 30.4 que los Estados miembros exigirán que la información conservada en el registro central a que se refiere el apartado 3 sea adecuada, exacta y actualizada, y establecerán mecanismos para tal fin. Dichos mecanismos incluirán la obligación para las entidades obligadas y, si procede y en la medida en que esta obligación no interfiera innecesariamente en sus funciones, para las autoridades competentes de informar de cualquier discrepancia que observen entre la información relativa a la titularidad real que figure en el registro central y la información relativa a la titularidad real de que dispongan. En caso de que se informe de discrepancias, los Estados miembros garantizarán que se tomen las medidas adecuadas para resolverlas en tiempo oportuno y, si procede, para que se incluya entretanto una anotación específica en el registro central.



Por otro lado, respecto del artículo 5.4, inciso final, debemos señalar que encuentra su cobertura legal en el apartado 2, además de los apartados 3 y 4, de la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2010, tras la modificación mediante el artículo 148.2 Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, establece, de conformidad con la Directiva 2018/843. Así es, se señala en el citado apartado 2 de la disposición legal que los sujetos obligados de la Ley 10/2010 tendrán acceso a la información vigente contenida en el Registro y recabarán prueba del registro o un extracto de este para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de identificación del titular real. Pues bien, estos sujetos obligados no se basarán únicamente en la información contenida en el registro, debiendo realizar comprobaciones adicionales, salvo en los casos de relaciones de negocios o clientes sometidos a medidas simplificadas de diligencia debida y siempre que la información obtenida sea razonablemente satisfactoria y no ofrezca motivos de sospecha.

Por lo demás, ninguna contravención al principio de reserva de Ley puede apreciarse cuando la norma reglamentaria, en el artículo 4.1.j) del Reglamento, una vez más, cumple con la habilitación reglamentaria prevista en la Ley 10/2010. Concretamente el artículo 4 bis, apartado 4, de la citada Ley 10/2010, que establece que todas las personas físicas que tengan la condición de titulares reales conforme a lo dispuesto en el artículo 4, tendrán la obligación de suministrar de forma inmediata, desde el momento en que tengan conocimiento de ese hecho, a las personas relacionadas en el apartado 3, su condición de titulares reales, con inclusión de los siguientes datos de identificación siguientes: a) Nombre y apellidos, b) fecha de nacimiento, c) tipo y número de documento identificativo (en el caso de



nacionales españoles o residentes en España se incluirá siempre el documento expedido en España), d) país de expedición del documento identificativo, en caso de no utilizarse el Documento Nacional de Identidad o la tarjeta de residente en España, e) país de residencia, f) nacionalidad, g) criterio que cualifica a esa persona como titular real, h) en caso de titularidades reales por propiedad directa o indirecta de acciones o derechos de voto, porcentaje de participación, con inclusión, en el caso de propiedad indirecta, de la información sobre las personas jurídicas interpuestas y su participación en cada una de ellas.

Esta relación de datos no es completa, como revela la habilitación reglamentaria que contiene el citado artículo 4.1.j), cuando la Ley 10/2010 establece que también se deberán presentar “*aquellos otros (datos) que, mediante norma reglamentaria, puedan determinarse*” (letra j/ del apartado 4 del artículo 4 bis de la citada Ley 10/2010). Sin que, en este caso, podamos considerar que el correo electrónico pueda ser considerado un dato carente de sentido y finalidad, ni desproporcionado, a los efectos examinados, atendida la naturaleza y caracterización de los demás datos expresados. Reparemos que el propio artículo 4.1.j) impugnado, cuando alude a la dirección de correo electrónico identifica su limitada finalidad “a los efectos de envío de avisos de puesta a disposición de posibles notificaciones por medios electrónicos”.

Debemos, en consecuencia, desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

OCTAVO.- *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 139 de la LJCA, procede la imposición de las costas procesales a la parte recurrente. Si bien su cuantía no podrá exceder, por todos los conceptos, según la facultad



que nos confiere el artículo 139.3 de la misma ley, de la cantidad de 4.000 euros.

FALLO

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

Desestimar el presente recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador de los Tribunales don Rafael Gamarra Megías, en nombre y representación del Consejo General del Notariado, contra el Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento. Con imposición de costas en los términos señalados en el último fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

