

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

8439 *Resolución de 10 de abril de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Talavera de la Reina n.º 3, por la que se suspende la práctica de una nota marginal relativa a la posible afección de una finca a un futuro procedimiento de deslinde de vía pecuaria.*

En el recurso interpuesto por doña Susana Jara Sánchez, Directora General de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, contra la nota de calificación de la Registradora de la Propiedad de Talavera de la Reina número 3, doña María Elena López López, por la que suspende la práctica de una nota marginal relativa a la posible afección de una finca a un futuro procedimiento de deslinde de vía pecuaria.

Hechos

I

Mediante instancia suscrita el día 15 de noviembre de 2023 por doña C. F. S. M., jefa del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y tras hacer constar que se había recibido la comunicación del Registro de la Propiedad de Talavera de la Reina número 3 sobre la inscripción de representación gráfica y su coordinación del Catastro de una finca registral de Gamonal, se solicitó la extensión de una nota al margen de la misma: «La finca con CRU 45015000641774 está afectada por la vía pecuaria denominada (...), clasificada con una anchura variable entre 21-70 metros, sin límites aún precisados. Esta vía será deslindada en un futuro, resultando que parte del terreno ocupado por la finca quede afecto, inequívocamente, al dominio público; tomando así, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, posesión de él».

II

Presentada dicha solicitud en el Registro de la Propiedad de Talavera de la Reina número 3 fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento por la Registradora que suscribe, no se practica la inscripción solicitada, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos.

Que habiendo sido presentado en esta Oficina el día 16 de noviembre de 2023, con el número de entrada 2828/2023, un informe administrativo, expedido por la Jefa del Servicio Forestal de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla La Mancha, doña C. F. S. M., el día 15 de noviembre de 2023, en el que se solicita se practique nota al margen de la finca registral con CRU 45015000641774 de Gamonal, indicando que “está afectada por la vía pecuaria denominada (...), clasificada con una anchura variable entre 21-70 metros, sin límites aún precisados. Esta vía será deslindada en un futuro, resultando que parte del terreno ocupado por la finca quede afecto, inequívocamente, al

dominio público; tomando así, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, posesión de él”, no se practica la nota marginal solicitada, por los siguientes motivos:

En el curso de la tramitación de un expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, se ha notificado a los titulares de fincas colindantes (en el presente caso, a la Junta de Comunidades de CLM por ser colindante con una vía pecuaria), en los términos de dicho artículo, y transcurridos los veinte días hábiles desde la recepción de la notificación (9/10/2023) se recibe en esta Oficina el mencionado informe, en el que se solicita la práctica de la señalada nota al margen, para reflejar la posibilidad de que la finca en cuestión se pueda ver afectada en un futuro por un posible deslinde, a día de hoy no realizado.

La nota solicitada, no se puede extender como ya indicó la resolución, de la hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP), de fecha 19 de septiembre de 2019, que señala que:

“... la nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna, motivo por el cual la calificación debe confirmarse. Por otra parte, la nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde no está prevista en la normativa reguladora de las vías pecuarias, ni tampoco se prevé en la normativa general de las Administraciones Públicas. Así, en el procedimiento de deslinde previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre (cfr. artículo 52), también se contempla la publicidad registral una vez iniciado dicho procedimiento. Ahora bien, el artículo 9, letra a), de la Ley Hipotecaria dispone que ‘cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera’. En esta previsión legal podría tener encaje la nota marginal cuya solicitud motiva este recurso. Sin embargo, en el concreto supuesto analizado en este expediente, el contenido de la solicitud de la Administración y de la nota pretendida adolece una falta de determinación total acerca de ninguna circunstancia afectante a la finca, ya que se limita a expresar la colindancia con una vía pecuaria, lo cual ya resulta de la propia descripción de la finca (cfr. artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento); advierte la posibilidad de un eventual deslinde, sin concretar siquiera si efectivamente la finca pudiera verse afectada por ello y en qué medida; además de recordar los efectos legales del deslinde, cuestión que resulta de la propia Ley. Por tanto, tampoco puede practicarse la nota marginal solicitada al amparo de este precepto, pues no resulta una concreta calificación urbanística, medioambiental o administrativa de la finca más allá de su colindancia con una vía pecuaria. Asimismo debe recordarse, como se indicó en la Resolución de esta Dirección General de 19 de julio de 2018, que la falta de deslinde de la vía pecuaria con el procedimiento y garantías previstas en la Ley, impide que puedan aplicarse a los titulares de fincas colindantes las consecuencias propias de este deslinde...”

Además, tal y como también señala de mencionada resolución de la DGSJFP, por un lado, el artículo 36 de Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas ordena que “las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”. Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual “los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda”.

Y por otro lado, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, indica que los

bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de nuestra Constitución, por lo que el titular registral de la finca, sea cual fuere, siempre se va a ver afectado por esos mandatos constitucionales, quedando totalmente salvaguardado el dominio público.

Fundamentos de Derecho.

Artículos 9 y 18 de la Ley Hipotecaria.

Artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

Resolución de 19 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy denominada DGSJFP.

Contra esta nota de calificación (...).

En Talavera de la Reina, La Registradora, doña María Elena López López. Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por María Elena López López registrador/a de Registro Propiedad de Talavera de la Reina 3 a día veintiocho de noviembre del dos mil veintitrés.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña Susana Jara Sánchez, directora general de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, interpuso recurso el día 26 de enero de 2024 por escrito y en base a los siguientes argumentos:

«Primero. (...).

Tercero. Con fecha de firma 15 de noviembre de 2023 se emite informe desde el Servicio Forestal donde se informa lo siguiente:

1. Que, efectivamente, la parcela con referencia catastral 45166A039002430000EQ es colindante, al sur, con el tramo clasificado de vía pecuaria denominado (...), con una anchura definida en el proyecto de clasificación, variable, entre 21-70 metros, vinculado a la parcela catastral con referencia 45166A039090090000EQ. Esta vía pecuaria está afectada por un proceso de recuperación posesoria, el cual queda iniciado por el acto de clasificación. Que la realidad jurídica catastral de ambas parcelas no representa la realidad física de los predios, ya que el lindero entre ambas parcelas está sin deslindar, es decir: no definido con precisión suficiente.

2. Que se opone a la inscripción, siempre que no se haga constar en el asiento la circunstancia especial de que la finca colinda con una vía pecuaria clasificada (dominio público) y, por lo tanto, estar incurso en proceso de recuperación posesoria del dominio público pecuario, en los términos abajo recogidos, cuya veracidad puede comprobarse en el portal: Las vías pecuarias de Castilla-La Mancha, de acceso libre, creado al efecto de dar publicidad al señalado dominio público

3. El tramo afectado se encuentra clasificado desde 1944.

4. El proyecto de clasificación fue propuesto en septiembre de 1944 y aprobado por Orden Ministerial el 19 de Octubre de 1944. En el procedimiento se cumplió con todos los trámites reglamentarios para clasificación, incluido el trámite de exposición pública.

5. La anchura establecida en dicha clasificación es de 21 y 70 metros.

6. En la actualidad se puede ver el trazado aproximado del eje de la vía en los visores cartográficos telemáticos de libre acceso al efecto, habilitados por esta administración (...).

7. El dominio público de esta vía pecuaria está declarado y reconocido públicamente, aunque la administración aún no ha realizado el deslinde y amojonamiento. Por lo cual, el exacto lindero entre el dominio público pecuario y la finca objeto de la inscripción está aún sin determinar (...).

Tercero [sic]. La conclusión del informe es que la parcela con referencia catastral 45166A039002430000EQ, tal y como está definida en el parcelario catastral, realiza afección sobre el dominio público: invadiéndolo. Esto se debe a que ambas parcelas -la correspondiente con el dominio público y la que es objeto de inscripción- no están correctamente definidas en el parcelario catastral. Y que la finca objeto de inscripción colinda con dominio público pecuario no deslindado, por lo que los linderos entre la finca y el dominio público están sin precisar.

Por ello, esta Administración, en uso de sus competencias, se opuso a la inscripción, mientras no se hiciera constar en el asiento la circunstancia especial de la posible invasión de una vía pecuaria clasificada (dominio público), en los términos que se indicaban en el mencionado informe del Servicio Forestal.

Cuarto. Con fecha 28 de noviembre de 2023 tiene entrada comunicación del Registro de la Propiedad de Talavera de la Reina N.º 3 donde se informa de la calificación negativa de la registradora a la petición de nota marginal. Fundamentando, entre otros, el acto en (textualmente):

1. “En el curso de la tramitación de un expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, se ha notificado a los titulares de fincas colindantes (en el presente caso, a la Junta de Comunidades de CLM por ser colindante con una vía pecuaria), en los términos de dicho artículo, y transcurridos los veinte días hábiles desde la recepción de la notificación (9/10/2023) se recibe en esta Oficina el mencionado informe, en el que se solicita la práctica de la señalada nota al margen, para reflejar la posibilidad de que la finca en cuestión se pueda ver afectada en un futuro por un posible deslinde, a día de hoy no realizado.”

2. “La nota solicitada, no se puede extender como ya indicó la resolución, de la hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP), de fecha 19 de septiembre de 2019” (...).

Motivos:

Primero. Esta administración tiene asignada la defensa de los bienes de dominio público pecuario (Decreto 112/2023, de 25 de julio; Ley 9/2003, de 20 de marzo, de vías pecuarias de Castilla-La Mancha) –el cual se ve afectado por la inscripción de exceso de cabida y base gráfica de las fincas registrales antes mencionadas–. Pero, además, tiene encomendada entre otras- la misión de velar por el patrimonio natural de la Comunidad de Castilla-La Mancha, patrimonio del que forman parte las vías pecuarias; disponiendo en art. 17 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza que el órgano medioambiental competente podrá adoptar medidas en orden a proteger o restaurar los recursos naturales directamente vinculados a las vías pecuarias.

Segundo. En cuanto a las vías pecuarias y su vinculación al dominio público es necesario recordar que es obligación de las Administraciones públicas defender y proteger su patrimonio, para lo que procurarán su inscripción registral y ejercerán todas las potestades administrativas y las acciones judiciales que sean procedentes para ello. Siendo el dominio público patrimonio de las Administraciones públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

Son bienes de dominio público los afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos que indique la ley (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Siendo las vías pecuarias bienes afectos al dominio público que además atienden al fomento de los valores ambientales (Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, artículos 3 y 5).

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables; tienen dedicación preferente al uso común frente al uso privativo, deben tener adecuación y suficiencia para servir al uso general o al servicio público al que estén destinados. Además de a los principios anteriores, las administraciones públicas deben ajustarse a los principios de cooperación y colaboración, y al ejercicio diligente de la ley

para su conservación e integridad (Art. 132 de la CE. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

El carácter demanial de las vías pecuarias viene determinado por el acto de clasificación a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 3/1995, de vías pecuarias. Y así lo viene reconociendo la doctrina y estableciendo jurisprudencia. A este respecto, como recoge el artículo 8 de la Ley 3/1995, el deslinde es el mero acto administrativo por el que se definen los límites conforme, siempre, al acto de clasificación. Con relación a esto, es importante recalcar que existe abundante jurisprudencia que declara válidos los actos de clasificación resueltos en los diferentes regímenes anteriores y considera que, una vez en firme las clasificaciones, no caducan y se abre paso al siguiente trámite: el deslinde.

A la vista del estado de las cosas, es notorio el privilegio del que goza el dominio público, en general –esté o no inmatriculado– y dominio público pecuario en particular. Tanto en la legislación hipotecaria (por dominio público) cómo en su legislación especial y conexas, de mayor o menor rango. Sirva de ejemplo lo que sigue:

– STS 30 de octubre de 2009 “los bienes de dominio público, regidos por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, no se ven afectados por la realidad registral, de tal forma que la no constancia en el Registro de la Propiedad no le priva de su carácter demanial”.

– STS 10 de diciembre de 2010 “... las inscripciones registrales dan fe de la validez del mismo pero no de la realidad física del bien a que se refiere. Además, dicho principio de legitimación no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público pues ‘éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada”.

– APG 290 de 29 de noviembre de 2016 “Por tanto, partiendo de la normativa vigente, Ley 3/1995, de 23 de marzo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 7 y 8, determinando el acto de clasificación el momento en que un camino de tránsito ganadero adquiere la condición de vía pecuaria y, por tanto, el carácter de bien de dominio público, para los actos de clasificación realizados conforme a la normativa actual, sin perjuicio del cumplimiento necesario en tal caso de lo dispuesto en el artículo 6, no sería oponible el dominio privado adquirido por usucapión, ni la protección del artículo 34 LH”.

Tercero. Si bien la constitución de las vías pecuarias tiene un origen agropecuario, en la actualidad, también cumple una función –y no menos importante– ambiental.

La evolución de la sociedad española ha traído aparejada una sensibilidad ambiental que se ha plasmado en una abundante y prolija normativa en materia de protección medioambiental. Como consecuencia, las vías pecuarias –junto con los montes de utilidad pública– tienen una especial distinción; siendo objeto de leyes especiales y de mención específica en la legislación especial de protección de la naturaleza. También, además, son parte destacada en el desarrollo de planes y programas de protección del medio natural.

Sirva de ejemplo la exposición de motivos de la Ley de 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que establece lo siguiente: “Se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los corredores ecológicos, otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y las áreas de montaña. Estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea. En particular las Comunidades autónomas podrán utilizar estos corredores ecológicos, o la definición de áreas de montaña, con el fin de mejorar la coherencia ecológica, la funcionalidad y la conectividad de la Red Natura 2000”.

Así mismo, el artículo 15, apartado 3, de la propia Ley expone que las vías pecuarias tendrán especial consideración en la estrategia estatal de infraestructura verde. Las vías

pecuarias son corredores ecológicos con papel prioritario en la planificación ambiental de las Administraciones Públicas y en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

A tales efectos, la Ley 4/2023, de 24 de febrero, por la que se modifica la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, en su artículo 5 encomienda a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha a:

“a) Restituir la continuidad de los itinerarios de las vías pecuarias afectadas por obras de infraestructuras públicas o privadas. b) Potenciar en ellas el desarrollo de los procesos ecológicos para la conservación y defensa de la diversidad biológica, y fundamentalmente las razas autóctonas de la cabaña ganadera. c) Fomentar los valores sociales, económicos, ambientales, recreativos, culturales y científicos, compatibles con sus específicos fines, al objeto de mejorar la calidad de vida, en las comunidades rurales y de sus visitantes. d) Consolidar una red de corredores naturales en las vías pecuarias”. Disponiendo, para más redundar en la importancia ecológica de las red de vías pecuarias, que “desde la Administración regional se conservará, consolidará, protegerá y recuperará el patrimonio pecuario de la Comunidad Autónoma con el objetivo de disponer de una red de vías para el uso pecuario medioambiental, cultural y recreativo armonizado para las generaciones presentes y futuras, de manera que se articule a la vez una red de espacios y corredores naturales por todo el territorio de la Comunidad” (apartado 2, art. 5).

Cuarto. Las vías pecuarias, en los casos que la ley indica, tienen la calificación urbanística de Suelo Rústico No Urbanizable de Protección Ambiental, por el solo hecho de ser una vía pecuaria clasificada en firme (art. 19 de la Ley 9/2003, de vías pecuarias de Castilla-La Mancha). Ya que, aunque la finca no esté deslindada, atendiendo lo establecido en la STS 706/2009, el acto de clasificación resulta procedente para la clasificación del terreno como suelo no urbanizable. Puesto que con la aprobación y publicación del acto de clasificación, como ya hemos venido indicando, no solo reconoce la existencia de la vía pecuaria, sino también su anchura, trazado y demás características generales de cada vía pecuaria (art. 7 de la Ley 3/1995).

Además, la misma STS 706/2009 reconoce que “aun no habiéndose aprobado todavía el deslinde de la vía pecuaria, resultaría procedente la clasificación del terreno como suelo no urbanizable de especial protección” (Ley del Suelo 7/2015).

Esto señala la importancia de considerar las vías pecuarias en las operaciones registrales, por su repercusión sobre las limitaciones al dominio que supone el hecho de ser colindante con una vía pecuaria clasificada no deslindada.

Por ello, se considera necesaria la realización de nota marginal a tenor del art. 9 de la Ley Hipotecaria, con motivo de otorgar seguridad jurídica a los futuros adquirentes y proteger así, el dominio público. A tenor del marco social actual, en el que digitalización de la administración es imperativa, y de que el Registro de la Propiedad está inmerso en un proceso de actualización, que avanza hacia un perfeccionamiento mayor de las operaciones registrales y de la publicidad registral.

Quinto. En consonancia con lo expuesto en los motivos tercero y cuarto, la nueva redacción de la Ley Hipotecaria da un trato especial al dominio público, con el motivo de armonizar la legislación en materia de protección de este, y de que el registro pueda servir para su mejor protección.

Dado el carácter de la propiedad privada en España, el cual está limitado por la función social (art. 33 de la Constitución Española), existe una multitud de legislación restrictiva del dominio privado, de orígenes muy dispares y localización dispersa, que debe ser publicitada, en aras de fomentar la transparencia en el tráfico inmobiliario y la seguridad jurídica. Este es uno de los motivos por los que el moderno Registro de la Propiedad es esencial ya que juega un papel fundamental en dicha seguridad del tráfico inmobiliario, prestando información solvente y suficiente. En atención a ello, la nueva redacción de la Ley Hipotecaria introdujo la posibilidad de admitir nota marginal en los casos en los que la finca esté afectada, entre otras, por alguna de las diversas figuras de protección o clasificación urbanística y ambiental. En relación a esto, recientes estudios

doctrinales apuntan a que solo deben ser inscritos, en forma de nota marginal, aquellos elementos de la información territorial asociada, proporcionada por las administraciones, que tengan gran relevancia. Esa misma doctrina relega en importancia a las vías pecuarias, quizá por desconocimiento y de forma prejuiciosa, cuando la realidad es que no solo tienen gran importancia ecológica, recogida en la legislación (motivo tercero), sino que tienen gran trascendencia por las consecuencias sobre la delimitación de la propiedad privada de las fincas colindantes afectadas por ellas, a causa de su carácter demanial (motivo segundo).

Sexto. Se atiende a la importancia que han cobrado las inscripciones de base gráfica, las cuales quedan cubiertas por la protección del registro; ya que, con la inscripción de estas, se da protección a los datos de hecho o descriptivos de las fincas. Quedando superada la tradicional limitación del registro de la propiedad a esos efectos.

Es necesario considerar que:

I. El Dominio Público no ha sido de obligada inmatriculación hasta la entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; cosa –esta– no exenta de controversia y matizaciones.

II. La situación actual, en cuanto a la defensa de la propiedad de las vías pecuarias en Castilla-La Mancha, es aproximadamente la siguiente:

- Vías Pecuarias Clasificadas: 14.500Km (56.000 ha).
- Vías Pecuarias Deslindadas: 3.200Km (17.800 ha).
- Vías Pecuarias digitalizadas, en proceso de actualización catastral: 2.200Km (14.200 ha).
- Sólo un 6 % de la superficie de las Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha (3.200 ha) está inscrita en los Registros de la Propiedad.
- También existen algunos términos municipales con vías pecuarias sin clasificar.

III. La Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en su artículo 10.1 establece que “La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los Registradores de la Propiedad”. Por lo tanto, actualmente, cuando se realiza una inscripción en el Registro y se coordina gráficamente con la cartografía catastral, la finca queda georreferenciada de forma inequívoca y protegida por el registro.

IV. Por otro lado, el Catastro Inmobiliario es un registro administrativo cuyo origen y principal uso, hasta la citada Ley 13/2015, había sido el tributario. Por lo que, en consecuencia, la cartografía catastral a menudo no refleja con exactitud la situación legal de los terrenos de las vías pecuarias.

V. Comparando la cartografía catastral con la elaborada para la protección, conservación y gestión de las Vías Pecuarias y Montes de Utilidad Pública por la Consejería de Desarrollo Sostenible, en la cartografía catastral la mayor parte de las Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha no tienen su anchura legal, pues han sido invadidas por las parcelas colindantes.

A causa de esta situación en la que se encuentra el dominio público pecuario, es de trascendental importancia que el registro informe, en forma de nota marginal, para que el dominio público no se vea mermado, pues la inscripción primera tiene prioridad y la administración no tiene capacidad para acometer tan ingente tarea (la de inmatricular, previo deslinde) a corto plazo, tampoco la de reivindicar en juicio declarativo la titularidad de sus bienes.

Séptimo. A modo de corolario, a tenor de los motivos anteriores y a fin de cumplir con la finalidad del Registro de la Propiedad (en su versión más actualizada) de dar seguridad jurídica al tráfico inmobiliario y evitar situaciones que pudieran jugar el papel de carga oculta, a la vez que se protege el dominio público, es imperativo que el

registrador admita nota marginal por calificación ambiental y urbanística, cuando sea solicitado por la administración competente en materia de protección y defensa del dominio público. Cómo, de hecho, ya hacen algunos registradores.

Octavo. Entendemos que, conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria, el Registrador puede hacer constar, bajo su responsabilidad, como medida de colaboración en la defensa del dominio público, sin necesidad del consentimiento del titular registral, nota marginal en la que se aclare la situación de la finca inmatriculada. A modo de ejemplo, en numerosos recursos presentados anteriormente por esta Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad ya se han adjuntado copia de notas marginales inscritas por los Registros de la Propiedad de Belmonte, Manzanares, Pastrana-Sacedón y Almagro para casos similares a los que se tratan en este recurso.

Así mismo, (...) la sentencia n.º 46/2022 del Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de Guadalajara (...), donde con fecha 9 de febrero de 2023 se declara la firmeza de la Resolución 0000629/2022 y se expiden los despachos correspondientes y archivar las actuaciones. En dicha Resolución, el Magistrado-Juez estima la demanda interpuesta el 11 de julio de 2022 por la Letrada de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en nombre y representación de la misma contra la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de fecha 4 de mayo de 2022 y acuerda que se practique por el Registrador de la Propiedad de Cogolludo nota marginal en la inscripción de la finca 4623 de Casa de Uceda (Guadalajara), parcela 76, polígono 11, código de finca registral 19004000598152 con referencia catastral 19084A011000760000FJ inscrita a nombre de Don D. G. G. y Doña M. G. G. con el siguiente tenor:

“Esta finca colinda con la vía pecuaria (...), vía pecuaria clasificada en el término municipal de Casa de Uceda por Orden Ministerial de 30 de mayo de 1959, con una anchura en este tramo de 75,22 m. Esta vía pecuaria no está deslindada, por lo que, en un futuro deslinde, la posesión de la totalidad o parte de la finca podría ser atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siendo la Resolución de aprobación título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art. 8.4 Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).”

Además, indica que una vez firme esta resolución, se expida mandamiento al Registrador de la Propiedad de Cogolludo en ese sentido.

Noveno. Para la calificación negativa de la nota al margen rogada, el registrador se fundamenta en la Resolución de 19 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (antecedente cuarto).

En opinión de esta Dirección General, no cabría su aplicación a este caso concreto; pues el procedimiento de inscripción abarca dos aspectos:

1. Inscripción de Base Gráfica.
2. Coordinación con catastro.

Casos que no están amparados por dicha resolución, que dice textualmente:

“Consecuentemente con todo ello, la propia Ley 13/2015, además, trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado, regulando en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria y en la disposición adicional primera de la Ley 13/2015 la aplicación auxiliar que permita el tratamiento de representaciones gráficas previniendo la invasión del dominio público. Tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre

esa concreta porción del territorio. Así, tal y como señala el registrador en su informe, en el supuesto que ha dado lugar al presente recurso, no se ha inscrito representación gráfica alguna, pues las notas marginales se solicitan con ocasión de las notificaciones practicadas en cumplimiento del artículo 201.3 de la Ley Hipotecaria y, por tanto, se ha notificado con posterioridad a la práctica de la operación registral. Distinto sería el supuesto en el que se hubiese pretendido la inscripción de una representación gráfica ya que en el expediente correspondiente la administración habría podido formular oposición si efectivamente tal representación pudiera invadir el dominio público.”

Décimo. En consecuencia, esta Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad reitera su oposición a la inscripción solicitada, siempre que no se haga constar en el asiento la circunstancia especial de colindar con una vía pecuaria clasificada (dominio público), tal y como se indicó en el informe del Servicio Forestal remitido al Registro de la Propiedad de Talavera de la Reina N.º 3, y cuya veracidad puede comprobarse en el portal “Las vías pecuarias de Castilla-La Mancha”, de acceso libre, creado al efecto de dar publicidad al señalado dominio público, cuyo enlace es el siguiente: (...)»

IV

La registradora de la Propiedad suscribió informe el día 6 de febrero de 2024 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 24 de la Constitución Española; 1.3.º, 18, 20, 38, 40, 82, 205 y 326 de la Ley Hipotecaria; 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 99 del Reglamento Hipotecario; las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1986 y 20 de abril de 1988; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 y 13 de marzo, 4 de abril y 8 y 22 de mayo de 2012, 15 de enero, 22 de febrero, 7 de marzo, 3 de abril y 24 de junio de 2013, 23 de enero y 2 de octubre de 2014, 15 de marzo de 2016, 25 de julio y 13 de noviembre de 2017, 19 de julio de 2018 y 4 de julio, 9 de agosto y 19 de septiembre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 12 de marzo y 11 de diciembre de 2020, 15 de junio y 19 de julio de 2021 y 21 de octubre de 2022.

1. La presente Resolución tiene por objeto la calificación negativa de una solicitud de constancia registral, por nota marginal, de una posible afección de una finca por vía pecuaria.

Son hechos relevantes para la resolución de este expediente los siguientes:

– Se trata de una solicitud de inscripción de representación gráfica y coordinación con Catastro de una finca registral de Gamonal. Dicha solicitud es notificada el mismo día a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

– Mediante instancia suscrita por la jefa del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras hacer constar que se ha recibido la comunicación del Registro de la Propiedad de Talavera de la Reina número 3 sobre la solicitud de la inscripción de representación gráfica que afecta a una finca registral, se solicita la extensión en el Registro de la Propiedad de una nota marginal, para hacer constar que la posesión de la totalidad o parte de la citada finca registral podría ser atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en un futuro deslinde.

La registradora suspende la extensión de la nota marginal por entender que la extensión de dicha nota, dados los efectos que puede producir, aunque sea por vía de

hipótesis, hace preciso el consentimiento del titular registral, ex artículos 1, 38, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria.

La recurrente, por su parte, apunta que la mayor parte de las vías pecuarias no figuran en el Catastro con la anchura legal, porque han sido invadidas por las parcelas colindantes, de modo que, a su parecer, la nota marginal solicitada resulta imprescindible para evitar la buena fe del artículo 34 de la Ley Hipotecaria de los posibles adquirentes a título oneroso pudiendo la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha recuperar el dominio público pecuario mediante futuros deslindes. Añade que en ausencia de estas notas marginales se inscriben derechos y pueden consolidarse, por la vía del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, intrusiones en terrenos del dominio público que pasan a manos de los colindantes, con la consiguiente pérdida de patrimonio público a favor de unos pocos particulares y que además se han practicado notas similares en otros registros y aporta resolución judicial donde se ordena la práctica de dicha nota marginal en otro registro.

2. Como ha venido resolviendo esta Dirección General (vid., por todas, la Resolución de 15 de enero de 2013), ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980).

Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos, el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012).

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido -como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva- debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

En el caso objeto de este recurso, la nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna.

3. A diferencia de las inscripciones, donde la doctrina y la jurisprudencia admiten la existencia de «*numerus apertus*» (así, los artículos 2 de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario hablan de «*cualesquiera otros derechos reales*») en materia notas marginales nadie duda de que en nuestro ordenamiento jurídico rige un principio de «*numerus clausus*». No cabe practicar notas marginales, sino en los casos expresamente previstos en la Ley y el Reglamento Hipotecario.

El procedimiento registral es de orden público.

En este sentido, no cabe que los intervinientes en el procedimiento registral lo alteren, modulen o modifiquen, sino que deben cumplir los trámites estrictamente contemplados en la Ley, incluida la propia Administración Pública.

La Administración Pública tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento de deslinde haciendo constar por nota al margen su incoación.

Así, con carácter general la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone, en su artículo 52:

«Reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad de deslinde, con sujeción a las siguientes normas:

a) El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.

b) El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.

c) El inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el “Boletín Oficial del Estado” y en el tablón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión.

Igualmente, el acuerdo de iniciación se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

d) La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.

e) El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones».

En parecidos términos se pronuncia el artículo 8, apartado 5, de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias que dispone «cuando los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite dicho expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por éste se practique la anotación marginal preventiva de esa circunstancia.»

Con independencia de la imprecisión del texto legal sobre el asiento legal («anotación marginal preventiva»), lo que resulta indudable es que la publicidad registral mediante un asiento en la finca sólo se contempla una vez iniciado el procedimiento de deslinde y con intervención de los interesados.

La nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde, como pretende la recurrente no está prevista en la normativa reguladora de las vías pecuarias, ni tampoco se prevé en la normativa general de las Administraciones Públicas.

4. Debe recordarse, como se indicó en las Resoluciones de esta Dirección General de 19 de julio de 2018 y 12 de marzo de 2020, que la falta de deslinde de la vía pecuaria seguido con el procedimiento y garantías previstas en la Ley impide que puedan aplicarse a los titulares de fincas colindantes las consecuencias propias de este deslinde.

Admitir una nota marginal de las características de las que pretende la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha iría en contra del principio registral de tracto sucesivo (artículo 20 de la Ley Hipotecaria), trasunto del principio constitucional de tutela judicial efectiva, pues supondría que la finca quedaría mermada en su valor por una afección indeterminada en su extensión y duración, sin haber sido oído al respecto el propio titular de dominio de la finca afectada.

Sin procedimiento administrativo alguno, se pretende hacer constar por nota marginal en la finca la posible afección de la finca a un deslinde futuro, con los daños y perjuicios inmediatos que eso produce (en la medida que va a restringir su tráfico jurídico).

Conviene recordar que es doctrina reiterada de este Centro Directivo que las exigencias del principio de tracto sucesivo confirman la postura de la registradora toda vez que el procedimiento no aparece entablado contra los titulares registrales, pues, el principio constitucional de protección jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos, impide extender las consecuencias de un procedimiento a quienes no han tenido parte en él ni han intervenido en manera alguna, exigencia ésta que en el ámbito registral determina la imposibilidad de practicar asientos que comprometen una titularidad inscrita si, o bien consta el consentimiento de su titular, o que éste haya sido parte en el procedimiento de que se trata; de ahí que el artículo 99 del Reglamento Hipotecario incluya los obstáculos que surjan del Registro.

Como bien recuerda la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2013, el registrador «(...) debía tener en cuenta lo que dispone el art. 522.1 LEC, a saber, todas las personas y autoridades, especialmente las encargadas de los Registros públicos, deben acatar y cumplir lo que se disponga en las sentencias constitutivas y atenerse al estado o situación jurídicos que surja de ellas, salvo que existan obstáculos derivados del propio Registro conforme a su legislación específica. Y como tiene proclamado esta Sala, por todas, la STS núm. 295/2006, de 21 de marzo, “no puede practicarse ningún asiento que menoscabe o ponga en entredicho la eficacia de los vigentes sin el consentimiento del titular o a través de procedimiento judicial en que haya sido parte”».

También hay que citar entre los fallos más recientes la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2017 que afirma lo siguiente: «Esta función revisora debe hacerse en el marco de la función calificadora que con carácter general le confiere al registrador el art. 18 LH, y más en particular respecto de los documentos expedidos por la autoridad judicial el art. 100 RH. Conforme al art. 18 LH, el registrador de la propiedad debe calificar, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas por lo que resulte de ellas y de los asientos registrales. Y, en relación con la inscripción de los mandamientos judiciales, el art. 100 RH dispone que la calificación registral se limitará a la competencia del juzgado o tribunal, a la congruencia del mandamiento con el procedimiento o juicio en que se hubiera dictado, a las formalidades extrínsecas del documento presentado y a los obstáculos que surjan del Registro. Esta función calificadora no le permite al registrador revisar el fondo de la resolución judicial en la que se basa el mandamiento de cancelación, esto es no puede juzgar sobre su procedencia. Pero sí comprobar que el mandamiento judicial deje constancia del cumplimiento de los requisitos legales que preservan los derechos de los titulares de los derechos inscritos en el Registro cuya cancelación se ordena por el tribunal».

Esta misma doctrina se ha visto reforzada por la Sentencia número 266/2015, de 14 de diciembre, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 de la Constitución Española) y al proceso con todas las garantías (artículo 24.2 de la Constitución Española) de la demandante, titular registral, en los siguientes términos: «(...) el reconocimiento de circunstancias favorables a la acusación particular (...) no puede deparar efectos inaudita parte respecto de quien, ostentando un título inscrito, no dispuso de posibilidad alguna

de alegar y probar en la causa penal, por más que el disponente registral pudiera serlo o no en una realidad extra registral que a aquel le era desconocida. El órgano judicial venía particularmente obligado a promover la presencia procesal de aquellos terceros que, confiando en la verdad registral, pudieran ver perjudicados sus intereses por la estimación de una petición acusatoria que interesaba hacer valer derechos posesorios en conflicto con aquellos, con el fin de que también pudieran ser oídos en defensa de los suyos propios».

Esta doctrina es plenamente aplicable en el ámbito de la calificación de los documentos administrativos.

5. Por último es preciso señalar un error en la fundamentación de la recurrente, en relación con la posibilidad de que puedan aparecer terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria en relación con la superficie y linderos que se derivan de la inscripción de la base gráfica y su coordinación con Catastro.

El argumento de que a través de esta nota marginal se protege el demanio público en que, consisten las vías pecuarias, no se sostiene porque:

– Si realmente estamos ante una finca que invade una vía pecuaria, la obligación de la Administración Pública es iniciar el expediente de deslinde, anotando preventivamente su incoación en el Registro de la propiedad.

– El registrador de la Propiedad siempre que tenga duda fundada de que se invade el dominio público debe impedir inmatriculaciones, excesos de cabida o inscripciones de representación gráficas que puedan perjudicarlo, como en numerosos preceptos lo ordena así la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria, por lo que sin necesidad de tal nota marginal el demanio público queda protegido (lo que ocurre es que en el supuesto de hecho de este expediente no considera la registradora que se produzca tal invasión).

– Nunca va a quedar protegido el adquirente de la finca por el principio de fe pública registral por el hecho de que la nota marginal no se practique. Si en un momento posterior la Administración demostrara que la finca invade el demanio público (vía pecuaria o cualquier otra modalidad de dominio público), como resulta del artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria, se presume que la finca tiene la ubicación y delimitación geográfica que resulta de la base gráfica inscrita, pero es una presunción *iuris tantum*, que admite prueba en contrario, de manera que la Administración, cualquiera que sea el tercer adquirente de la finca, podrá demostrar en un específico expediente de deslinde seguido contra quien en cada momento sea titular registral, que existe invasión del demanio público.

– No existe, en consecuencia, en esta materia de bases gráficas aplicación del principio de fe pública registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sino tan sólo del principio legitimación (presunción «*iuris tantum*» y no «*iuris et de iure*»), que por tanto puede ser desvirtuado en cualquier momento.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 10 de abril de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.