

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

13010 *Resolución de 16 de mayo de 2023, 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 Cogolludo, 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 don Félix Romero Cañizares, director general de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Cogolludo, doña Cristina Ibáñez Moncho, 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 30 de enero 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 Cogolludo sobre la inscripción de la rectificación de cabida sobre la finca registral 6.488 de Cubillo de Uceda, se solicitó la extensión de una nota al margen de la misma: «La parcela 17 del polígono 505 colinda con (...), clasificada en el término municipal de El Cubillo de Uceda por Orden Ministerial del 26 de octubre de 1966, por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de El Cubillo de Uceda (BOE n.º 137 del 15 de noviembre de 1966), con una anchura de 37,61 metros. 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 y art. 13.7 de la Ley 9/2003, de 20 de marzo de 2003, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha)».

II

Presentada dicha solicitud en el Registro de la Propiedad de Cogolludo, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Documento: Escrito de la Consejería de Desarrollo Sostenible, Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad.

Fecha: 30 de enero de 2023.

Asiento de presentación: 603/74.

Fecha de presentación: 2 de febrero de 2023.

Calificado el precedente documento conforme a los artículos 18, 19 y 19 bis de la Ley Hipotecaria y 98, 99, 100 y 127 de su Reglamento, la Registradora que suscribe ha

acordado no practicar la inscripción solicitada, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos.

En virtud de la documentación antes reseñada la Jefa del Servicio Forestal de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha, doña C. F. S. M., solicita se practique nota al margen de la finca número 6488 del término municipal de El Cubillo de Uceda (Guadalajara) indicativa de que la referida finca linda con vía pecuaria no deslindada pudiendo su posesión ser atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en caso de futuro deslinde.

No procede practicar la nota marginal solicitada al no haber sido incoado expediente de deslinde y no estar prevista ni en la normativa reguladora de las vías pecuarias ni en la normativa general de las Administraciones públicas.

Fundamentos de Derecho.

En lo relativo a la práctica de la nota marginal solicitada, ya se manifestó la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en resolución de 11 de febrero de 2021 respecto de una petición similar de la propia Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha, al señalar que “La publicidad del procedimiento de deslinde se contempla en el artículo 8 apartado 5 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias que dispone que ‘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.

Esta última cuestión resulta de capital relevancia puesto que por aplicación del principio de tracto sucesivo no cabe practicar ningún asiento en una finca en virtud de una resolución administrativa sin que el interesado haya tenido intervención en el procedimiento.

Como ha venido la Dirección General de los Registros y del Notariado (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 calificador 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.

Por tanto, 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, motivo por el cual la calificación debe confirmarse.

4. 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. artículo 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.

5. Todo lo expuesto se entiende sin perjuicio de la tutela del dominio público que proceda en el curso de cualquier expediente registral que afecte a la finca.

Es necesario insistir una vez más en la conveniencia de que por parte de las administraciones públicas se cumpla debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad (vid. artículos 36 y 83 y disposición transitoria quinta de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), dado que de esta forma éstos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito (cfr. resolución de 23 de enero de 2019).

Avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, al dar nueva redacción a diversos artículos de la Ley Hipotecaria, prevé que, en todo caso, el registrador tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público.

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no sólo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del título VI de la ley que contienen

manifestaciones concretas del mismo principio general, como los artículos 199, 203 y 205.

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 pennita el tratamiento de representaciones gráficas previniendo la invasión del dominio público.”

Por todo ello acuerdo suspender la inscripción del documento presentado como consecuencia de los hechos y fundamentos de derecho expuestos, sin que se haya practicado anotación preventiva de suspensión, ya que no se ha solicitado.

Queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación un plazo de 60 días hábiles desde la recepción de la última notificación, pudiendo no obstante el interesado o funcionario autorizante del título, durante la vigencia del asiento de presentación y dentro del plazo de 60 días anteriormente referido, solicitar que se practique la anotación prevista en el artículo 42.9 de la Ley Hipotecaria.

Contra el presente acuerdo de calificación adoptado hoy, los interesados podrán (...)

Cogolludo, a 8 de febrero de 2023. La registradora (firma ilegible) Cristina Ibáñez Moncho.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Félix Romero Cañizares, director general de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, interpuso recurso el día 1 de marzo de 2023 por escrito y en base a los siguientes argumentos:

«Motivos.

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 dice “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 se coordina gráficamente con la cartografía catastral, con lo que la finca queda georreferenciada de forma inequívoca.

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

En particular, según lo aportado en el informe del Servicio Forestal remitido el 2 de febrero de 2023, se observa que el trazado de la vía pecuaria en esta zona no está bien reflejado en la cartografía catastral [se inserta imagen].

Por tanto, la parcela 19122A505000170000PJ (parcela 17 del polígono 505) es atravesada por la vía pecuaria “(...)”, clasificada en el término municipal de El Cubillo de Uceda, en la provincia de Guadalajara, por Orden Ministerial del 26 de octubre de 1966, por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de El Cubillo de Uceda (BOE n.º 137 del 15 de noviembre de 1966), con una anchura de 37,61 metros. Esta Vía Pecuaria a día de hoy no está deslindada, por lo que se solicitó que se realizase una nota al margen.

Entre las competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se encuentran la protección, conservación y gestión de los bienes de dominio público: montes y vías pecuarias.

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: 14.500 Km (56.000 ha).
- Vías Pecuarias Deslindadas: 3.200 Km (17.800 ha).
- Vías Pecuarias digitalizadas, en proceso de actualización catastral: 2.200 Km (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.

Por lo tanto, las notas marginales solicitadas son imprescindibles para evitar la buena fe exigida por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria en las posteriores transacciones onerosas, manteniendo de esta forma la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la posibilidad de recuperar el Dominio Público Pecuario mediante futuros deslindes. Lo que está sucediendo, en ausencia de estas notas marginales es que se inscriben derechos y pueden consolidarse, por la vía del artículo 34 (adquisición de buena fe a título oneroso), 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 (ver art. 21.8 de la Ley 43/2003 de Montes).

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, se adjunta 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, se adjunta 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 Cañada (...), 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.»

IV

La registradora de la Propiedad suscribió informe el día 6 de marzo de 2023 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; 99 del Reglamento Hipotecario; 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; 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 practica la inscripción de una rectificación de cabida conforme a lo dispuesto en el artículo 201.3 de la Ley Hipotecaria respecto la finca registral 6.488 de Cubillo de Uceda, parcela 17 del polígono 505. Dicha inscripción 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 Cogolludo sobre la práctica de la rectificación de cabida de la finca, 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 e incoar expediente de deslinde y no está prevista ni en la normativa reguladora de las vías pecuarias ni en la normativa general de las Administraciones Públicas dicha nota marginal.

El 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. Con carácter previo debe recordarse que, conforme al artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma. Por consiguiente, no debe decidirse sobre documentos aportados junto con el escrito de impugnación por la recurrente, en este caso, la sentencia número 46/2022 del Juzgado de Primera Instancia número 8 de Guadalajara que no se hayan hecho constar en el título presentado.

Además conviene traer a colación la doctrina reiterada de este Centro Directivo, en el sentido de que el registrador, al ejercer su competencia de calificación de los documentos presentados a inscripción no está vinculado, habida cuenta del principio de independencia en su ejercicio, por las calificaciones llevadas a cabo por otros registradores, como tampoco lo está por las propias resultantes de la anterior presentación de otros títulos (cfr., por todas, las Resoluciones de 9 y 13 de marzo, 4 de abril y 8 y 22 de mayo de 2012, 22 de febrero, 7 de marzo, 3 de abril y 24 de junio de 2013 y 25 de julio y 13 de noviembre de 2017).

De lo anterior no resulta un perjuicio para la seguridad jurídica, ya que los mecanismos previstos en el ordenamiento para la revisión de las decisiones de los registradores, como lo es este expediente de recurso, garantizan a los interesados la defensa de su posición jurídica en términos que su derecho a la inscripción sea revisado y, en su caso, confirmado, así como el establecimiento de criterios uniformes de actuación.

3. En cuanto a la cuestión de fondo, la publicidad del procedimiento de deslinde se contempla en el artículo 8, apartado 5, de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias que dispone que «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.

En ningún caso puede admitirse la práctica de asientos sobre las fincas sin que el titular haya sido parte en el procedimiento.

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.

Por tanto, 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, motivo por el cual la calificación debe confirmarse.

4. 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), 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 y no resulta de la solicitud la intervención del titular de la finca.

En este sentido es necesario insistir una vez más en la conveniencia de que por parte de las Administraciones Públicas se cumpla debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad (vid. artículos 36 y 83 y disposición transitoria quinta de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), dado que de esta forma estos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito (cfr. Resolución de 23 de enero de 2019).

5. 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 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.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 20 de abril de 1988, para poder determinar si existe invasión del dominio público «ha de saberse dónde está situado éste y los límites de su superficie; si no hay datos sobre el terreno destinado a vía pecuaria y su delimitación con la finca privada colindante, la afirmación de que ha invadido el terreno de dominio público,

carece de base, y más cuando, (...), tal terreno estaba siendo usado por el sancionado: El cambio de esta situación de hecho, había de tener una base, cual es la concreta determinación concreta del terreno que corresponde a la vía pecuaria; y esto falta en los actos administrativos recurridos, al no haberse efectuado el deslinde, ni actuación con audiencia del interesado que pueda tener unos efectos iguales o parecidos».

La Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1986 ya destacó la necesidad de deslinde previo para el válido ejercicio de la facultad administrativa de recuperación posesoria, que «se subordina a que en la correspondiente prueba se acredite suficientemente, por un lado, la posesión administrativa, el uso público del terreno de que se trata, y, por otro, que el indicado uso haya sido perturbado por el administrado contra quien se dirige la acción», y consideró «la falta de identificación del terreno reivindicado, aludiéndose a la necesidad de practicar un deslinde para precisar los límites de las propiedades en cuestión».

En este punto no podemos olvidar la presunción derivada del principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos».

En particular, sobre las consecuencias de la ausencia de deslinde de una vía pecuaria frente al principio de legitimación registral como efecto fundamental de los pronunciamientos del Registro de la Propiedad, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 5 de febrero de 1986 que manifestó lo siguiente: «Frente a las invasiones y usurpaciones de terrenos de dominio público, entre los que se incluyen las vías pecuarias (...), la Administración es titular de facultades recuperatorias que vienen limitadas al ámbito estrictamente posesorio, quedando por ello excluida de las mismas toda cuestión que implique definición de derechos dominicales por venir éstas reservadas en exclusiva a la jurisdicción civil, debiendo calificarse de tal aquélla en que existe una indeterminación de límites entre la vía pecuaria y los terrenos colindantes de dominio privado inscrito en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y amparado en su fuerza legitimadora, tal y como ocurre en el supuesto de autos en el cual la esencia del problema planteado consiste en decidir si el terreno ocupado por el demandante forma parte integrante de la vía pecuaria o pertenece a la propiedad del mismo y de ello excede de la competencia de la Administración y de esta Jurisdicción y sólo puede dilucidarse mediante el ejercicio de las acciones civiles pertinentes ante los jueces ordinarios, siendo por tanto procedente la confirmación de la sentencia apelada que así lo declara y a cuya fundamentación jurídica cabe añadir que entre la presunción de la legalidad que protege los actos administrativos y la legitimación derivada del Registro de la Propiedad debe, en el caso contemplado, concederse preferencia a esta última puesto que la indeterminación en los límites de ambas propiedades colindantes es únicamente imputable a la Administración al haber dejado de practicar las operaciones de deslinde y amojonamiento posteriores a la clasificación de la vía pecuaria que le impone las normas legales y reglamentarias citadas».

6. No obstante lo anterior, la protección registral que la Ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, incluso al no deslindado formalmente (pues el deslinde tiene un valor declarativo y no constitutivo: vid. Resolución de 23 de enero de 2014, fundamento de Derecho séptimo), pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Por tal motivo, con carácter previo y vinculante a la práctica de la inscripción, diversas leyes especiales sujetan la inmatriculación de las fincas a la emisión de un informe previo favorable, así sucede en el caso de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, artículo 30.7, en el caso de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de

Montes, artículo 22, y en el caso de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, artículo 15.

Y avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, al dar nueva redacción a diversos artículos de la Ley Hipotecaria, prevé que, en todo caso, el registrador tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público.

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no sólo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del Título VI de la ley que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general, como los artículos 199, 203 y 205, si bien contemplando la emisión de informe previo únicamente para el supuesto de inmatriculación regulado por este último artículo, por lo que no es de aplicación en este caso.

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.

En el supuesto de este expediente, con anterioridad a la presentación de la instancia que da lugar a la calificación negativa impugnada, se inscribió la rectificación de cabida respecto de la finca 6.488 de Cubillo de Uceda, habiéndose practicado las preceptivas notificaciones, entre ellas a la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha como colindante titular de la vía pecuaria de una cañada real, quien presentó alegaciones que fueron rechazadas por la registradora titular.

7. Por último es preciso señalar un error en la fundamentación del 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.

Los efectos de la inscripción de la base gráfica, ya sea catastral, o alternativa una vez coordinada con Catastro, se recogen en el artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria que establece que: «Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real».

Por tanto, se presume que la finca tiene la ubicación y delimitación geográfica que resulta de la base gráfica, pero se trata de una presunción *iuris tantum* que admitirá, en todo caso, prueba en contrario en el correspondiente procedimiento de deslinde administrativo realizado por los trámites correspondientes.

Como se deduce de los artículos 20 y 38 de la Ley Hipotecaria al objeto de hacer constar en el Registro de la Propiedad una resolución administrativa en los términos que pretende la Administración recurrente, deberá realizarse mediante el correspondiente procedimiento Administrativo en el que haya sido parte el titular registral o sus causahabientes, lo cual es aplicación concreta del principio constitucional de interdicción de la indefensión (artículo 24 de la Constitución)

Por tanto, procede confirmar la calificación de la registradora en el sentido de que no puede hacerse constar en el Registro que una finca está pendiente de deslinde, sin haberse incoado el oportuno expediente de deslinde con intervención del titular registral.

En consecuencia, 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, 16 de mayo de 2023.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.