

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

7552 *Resolución de 22 de marzo de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la denegación de la inmatriculación de una finca acordada por la registradora de la Propiedad de Castellón de la Plana n.º 3.*

En el recurso interpuesto por don Eduardo José Delgado Terrón, notario de Castellón de la Plana, contra la denegación de la inmatriculación de una finca acordada por la registradora de la Propiedad de Castellón de la Plana número 3, doña Cristina Martínez Ruiz.

Hechos

I

Se presentó el día 20 de abril de 2023 en el Registro de la Propiedad de Castellón de la Plana número 3 escritura de compraventa otorgada el día 28 de marzo de 2023 ante don Eduardo José Delgado Terrón, notario de Castellón de la Plana, por la se solicitaba la inmatriculación de tres fincas.

Respecto de las fincas señaladas con los números 1 y 2, se solicitó por parte de la registradora de la Propiedad informe previo a la Administración competente por posible invasión de dominio público, concretamente vía pecuaria, y respecto de la finca número 3 se calificó negativamente la inmatriculación solicitada por nota de fecha 9 de mayo de 2023.

Dicha calificación negativa fue objeto de recurso resuelto por Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de fecha 7 de septiembre de 2023, revocando la calificación recurrida, consistente en la concurrencia de dudas por parte de la funcionaria calificante respecto de la configuración perimetral de la finca.

II

Con fecha 27 de octubre de 2023, se reingresó en el Registro de la Propiedad de Castellón de la Plana número 3 el referido título solicitando la inmatriculación de la finca número 3. El día 16 de noviembre de 2023 se solicitó por parte de la registradora de la Propiedad informe previo a la Administración competente respecto de la posible invasión de dominio público, requerimiento que fue debidamente atendido el día 5 de diciembre de 2023. En virtud de su contenido, el título presentado fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«El Registrador que suscribe, previo examen y calificación del documento que se dirá, ha resuelto no practicar la inscripción solicitada respecto a la finca número 3.—del inventario, parcela 108 del polígono 15 de Vilafamés, conforme a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos:

Documento presentado: escritura de compraventa.

Notario autorizante: notario de Castellón de la Plana/Castelló de la Plana, Eduardo José Delgado Terrón.

N.º de protocolo: 495/2023 fecha: 28/03/2023.

Acompañada como título previo a efectos de inmatriculación de:

Escritura de aceptación de herencia otorgada en Castellón de la Plana el día ocho de enero de dos mil trece, ante el Notario Don Antonio Arias Giner, protocolo 10/2013.

Asiento de presentación: Asiento número: 887 del diario 96 veinte de abril del año dos mil veintitrés finca (datos registrales): fincas pendientes de inmatriculación.

Interesados: S. M. M., M. M. M., D. P.,

Presentante: P. A., C.

Calificada y suspendida la inscripción del precedente documento en cuanto a la operación registral solicitada respecto a la finca número 3.-, parcela 108 del polígono 15, en los términos que expresa la nota de fecha 9 de mayo de 2023.

De conformidad con lo establecido en el artículo 66 y 327 de la Ley Hipotecaria, el asiento 887 del diario 96 quedó vigente hasta la resolución definitiva del recurso gubernativo que tuvo entrada en este Registro el día 9 de Junio de 2023, que causó la entrada 2789, interpuesto contra la nota de calificación de fecha 9 de mayo de 2023 antes referida.

Recibida por correo certificado en el día 18 de septiembre de 2023, la resolución la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de fecha 7 de septiembre de dos mil veintitrés, por la que se acuerda estimar el recurso, el cual ha causado la entrada número 4328/23 en este Registro.

La Resolución de la Diligencia General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de fecha 7 de septiembre de dos mil veintitrés, fue publicada en el BOE el día veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, por lo que el asiento de presentación 887 del diario 96 quedó prorrogado por un plazo de 2 meses desde esa fecha en cuanto a la finca número 3.-, parcela 108 del polígono 15.

Devuelto, el precedente documento solicitando nuevamente la inmatriculación de las fincas objeto del mismo, estando como se ha dicho respecto de la finca número 3 del inventario, vigente el asiento 887 del diario 96 y presentado de nuevo, respecto de las fincas 1 y 2 del inventario, parcelas 107 del polígono 15 y 304 del polígono 29 del término de Vilafamés, bajo el asiento 722 del Diario 97.

Se ha solicitado nuevamente informe previo a la inmatriculación de las fincas descritas con los números 1.-, parcela 107 del polígono 15 de Vilafamés y 2.- parcela 304 del polígono 29 de Vilafamés, e informe previo a la inmatriculación de la finca 108 del polígono 3 de Vilafamés, finca número 3.-del inventario, al Servicio Provincial de la Consellería de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias–, de conformidad con lo establecido por el artículo 205 de la Ley Hipotecaria.

Dicha solicitud fue recibida en fecha diecisiete de noviembre último por la citada Administración, y recibido en esta oficina informe relativo a las tres citadas parcelas con fecha cinco de diciembre de dos mil veintitrés, causando la entrada 5584/2023 como se detallará en esta nota.

El justificante de presentación de la liquidación del Impuesto sobre T.P. y A.J.D., ha sido objeto de verificación del CVT o Número de Control, mediante consulta telemática a la web del portal tributario de la generalitat (www.gva.es), de lo que se ha certificado en el traslado a papel de dicho documento.

Fundamentos de Derecho:

– Se deniega la inmatriculación respecto a la finca número tres del inventario, parcela 108 del polígono 15, por existir la coincidencia parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público, en concreto con la vía pecuaria "(...)", - artículo 9 de la Ley 3/2014 de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias y artículo 205 de la Ley Hipotecaria. Resoluciones de la DGRN de fechas 15 de marzo de 2016; 3 de octubre de 2016; 11 de octubre de 2018, 18 de septiembre de 2019.

– Según el artículo 205 de la Ley Hipotecaria actual "...El Registrador deberá verificar la falta de previa inscripción de la finca a favor de persona alguna y no habrá de

tener dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas. Si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida....”.

En este caso en fecha dieciséis de noviembre de dos mil veintidós se solicitó el pertinente informe previo, entre otras, a la inmatriculación de la citada finca número 3 del inventario, parcela 108 del polígono 15 de Vilafamés al Servicio Provincial de la Consellería de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias– de conformidad con lo establecido por el artículo 205 de la Ley Hipotecaria y al artículo 9 Conservación y defensa de las vías pecuarias, de la ley 3/2014 11 de julio, de conformidad con lo establecido por el artículo 205 de la Ley Hipotecaria a efectos de la expedición de certificación para establecer la posible afectación o no de dicha parcela, solicitud que fue recibida por la Consellería el día diecisiete de noviembre de dos mil veintitrés.

Recibido informe, según se ha detallado al principio de esta nota de la Dirección General de Castellón, de la Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, con referencia INM/2023/100, y firmado electrónicamente el día cuatro de diciembre de dos mil veintitrés por la Técnico de Gestión Forestal Doña M. T. P. B., con el V.ºB.º del Jefe del Servicio de Medio Ambiente, que firma en la misma fecha, Don F. M. F., cuya validez y contenido se ha podido comprobar a través de su CSV: (...) del que resulta que la parcela con referencia catastral 12128A015001080000XE afecta por el este a la vía pecuaria n.º (...), con fecha de publicación en el BOP del 05/09/1957 de la aprobación de la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Vilafamés (Castelló), y clasificada con una anchura legal uniforme en todo su recorrido de 20 m. Esta vía pecuaria no está deslindada ni amojonada.

Se observa, a los efectos oportunos, que en dicho informe se hace constar que ese Servicio Territorial de Medio Ambiente ha solicitado el inicio del deslinde del tramo de la vía pecuaria “(...)” que transcurre por las parcelas 107 y 108 del polígono 15 y por la parcela 304 del polígono 29 del término municipal de Vilafamés, con las correspondientes referencias catastrales 12128A015001070000XJ, 12128A015001080000XE y 12128A029003040000XW, con el fin de concretar la afección al dominio público de la citada vía pecuaria.

La actual normativa impone al registrador un deber claro de velar por la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito, tal y como afirma la Resolución de la DGRN de 15 de marzo de 2016: “3. Es doctrina reiterada de este Centro Directivo que las vías pecuarias son bienes de dominio público y por ello inalienables, imprescriptibles e inembargables cuya propiedad siempre corresponde a la Comunidad Autónoma. Así lo proclama el artículo 2 de Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias...”

4. Esta obligación legal a cargo de los registradores de la Propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, 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...

6. Pero 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 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 a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas o de montes, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público.

En otros casos, como ocurre con la legislación de suelo, también existen previsiones expresas de que el registrador, antes de acceder a la inscripción de edificaciones, habrá de comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

7. 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.

Así, por ejemplo, el artículo 199, al regular el procedimiento para la inscripción de la delimitación georreferenciada de las fincas ya inmatriculadas, ordena que “el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado”...

8. 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, señalando en el nuevo artículo 9 de la Ley Hipotecaria que “todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática (...) para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente”.

Y en su disposición adicional primera, añade que “para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado.

9. 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 catalogada como demanial.”

Tal y como establece el Centro Directivo en la Resolución de 3 de octubre de 2016, “Además, como señaló este Centro Directivo en la Resolución 22 de abril de 2016, según el artículo 199, la certificación gráfica aportada, junto con el acto o negocio cuya inscripción se solicite, o como operación específica, debe ser objeto de calificación registral conforme a lo dispuesto en el artículo 9, lo que supone acudir a la correspondiente aplicación informática auxiliar prevista en dicho precepto, o las ya existentes anteriormente (cfr. punto Cuarto de la Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015). Las dudas que en tales casos puede albergar el registrador han de referirse a que la representación gráfica de la finca coincida en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, a la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas o a que se encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria, sin que exista limitación de utilización de estos procedimientos por razón de la diferencia respecto a la cabida inscrita.”

Según el artículo 13.1 de la Ley 3/2014 de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, La clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual la Generalitat determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria, así como su denominación.

Una vez clasificadas, éstas quedan conceptuadas y reguladas según las disposiciones de la legislación sobre vías pecuarias, determinando su régimen jurídico como bien de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable.

Por su parte, el artículo 9.2.º de la Ley 3/2014 de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, establece: “2. En los términos que establezca la legislación hipotecaria y administrativa estatal tendrá su reflejo en los Registros de la Propiedad la existencia de vías pecuarias y, de conformidad con ella, la Generalitat ejercerá sus derechos a inmatricular a su favor las mismas, una vez realizados los trámites pertinentes, sin perjuicio de la defensa de los derechos de los particulares, que serán ejercidos en la forma y con las garantías que señale dicha legislación.”

Contra la presente calificación (...)

Castellón de la Plana a once de diciembre del año dos mil veintitrés La Registradora (firma ilegible) Fdo.: Doña Cristina Martínez Ruiz.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Eduardo José Delgado Terrón, notario de Castellón de la Plana, interpuso recurso el día 10 de enero de 2024 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«El día 28 de marzo de 2023 autorizo escritura de compraventa con número 495 de protocolo, en la que por no constar inscrita en el registro de la propiedad, entre otras, la finca inventariada con el número 3 y teniendo en su poder los compradores una escritura previa de la finca objeto de compraventa, con una antigüedad superior a un año, se solicita su inmatriculación: Denegada la misma por la registradora, se interpuso por mí recurso gubernativo que fue resuelto estimando el recurso y revocando la nota, en resolución de 7 de septiembre de 2023 (...)

Vigente el asiento de presentación y estimado el recurso, como se ha indicado, se vuelve a presentar la escritura para que la registradora proceda a la inscripción, inmatriculando la finca. Pero en vez de ello, es calificada nuevamente por la registradora “denegando la inmatriculación”, pero ahora “por existir la coincidencia parcial de la finca, con otra u otras de dominio público, en concreto con la vía pecuaria “(...)”

La actuación de la registradora de la propiedad, Doña Cristina Martínez Ruiz no es admisible por no ser ajustada a derecho, y por ello vuelvo a interponer recurso gubernativo contra la calificación, basada en los siguientes fundamentos de derecho:

Primero: una vez recaída resolución estimatoria del recurso, la registradora ha de inscribir, sin que pueda ser objeto de una segunda calificación la escritura al estar vigente el asiento de presentación. La Ley Hipotecaria, en su artículo 327, no deja lugar a dudas: "Publicada en el 'Boletín Oficial del Estado' la resolución expresa por la que se estime el recurso, tendrá carácter vinculante para todos los registradores mientras no se anule por los Tribunales...

Habiéndose estimado el recurso, el registrador practicará la inscripción en los términos que resulten de la resolución".

En muchas ocasiones se hace hincapié por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública que el sistema de justicia preventiva que representan notarios y registradores es favorable a la sociedad, evitando la judicialización de las relaciones entre partes; pero flaco favor se hace a este [sic] pretensión si, una vez el interesado tiene una resolución favorable a sus expectativas, el registrador puede nuevamente calificar el documento y volver a suspender la inscripción.

Segundo: la calificación ha de ser unitaria, y habiendo recaído recurso gubernativo favorable a las pretensiones del interesado, la Dirección General no puede aceptar, ni siquiera excepcionalmente, la emisión de una nueva calificación en aras del principio de legalidad, aunque ello debiera acarrear la correspondiente sanción disciplinaria en el registrador.

En la resolución de 16 de diciembre de 2021, en recurso interpuesto por mí, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se pronuncia en esos términos, al disponer "Respecto a la afirmación del recurrente sobre el hecho de que la calificación registral ha de ser global y unitaria, la doctrina de esta Dirección General así lo reitera en numerosas Resoluciones, pero también ha declarado reiteradamente, en Resoluciones como la de 13 de septiembre de 2017 o 27 de febrero de 2020, que ello exige distinguir según que las sucesivas calificaciones se produzcan o no dentro de la misma presentación del documento.

En el primer caso, el registrador, subsanado el defecto que apreció en su primera calificación, no podría, en aras de la seguridad jurídica, apreciar nuevos defectos. Pero, esta regla debe ceder ante el superior principio de legalidad, que obliga al registrador a impedir el acceso al Registro de un título defectuoso. Por ello, el registrador debe objetar el nuevo defecto que haya apreciado, sin perjuicio de una posible responsabilidad."

Esta doctrina, si se aplica hasta sus últimas consecuencias, permitiría que, a salvo la corrección disciplinaria, el registrador pudiera calificar nuevamente cualquier título presentando, dejando vacío de contenido al propio precepto legal, el artículo 327 de la Ley Hipotecaria, que en términos imperativos se pronuncia estableciendo un principio de legalidad fundamental, al disponer que "Habiéndose estimado el recurso, el registrador practicará la inscripción en los términos que resulten de la resolución".

Tercero: arbitrariedad en la actuación de la registradora en la calificación.

La calificación que motivó el recurso gubernativo resuelto por resolución de 7 de septiembre de 2023, lo era a una escritura en la que se solicitaba la inmatriculación de tres fincas. Con relación a las fincas números 1 y 2 la registradora solicitó informe previo a la inmatriculación al Servicio Provincial de la Conselleria de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias– en cuanto a ambas fincas y al Ayuntamiento de Vilafamés respecto de la segunda de la [sic] fincas.

Pero con relación a la tercera, no lo hizo y suspendió la inmatriculación por el defecto subsanable de que "la configuración perimetral aparente de la finca derivada de la ortofoto del PNOA no es coincidente con la delimitación de la parcela catastral", concluyendo que para que pudiera practicarse la inscripción era necesario aportar una certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca coincidente con la descripción de la misma en la escritura, cuyo límite geográfico coincida con la realidad aparente de la finca

derivada de la ortofoto, para lo cual será necesario instar, en su caso, la previa modificación catastral (...)

Nada más dice en cuanto al defecto advertido y a su posible solución. Sin embargo, seguidamente “advierde” que la parcela 108 del polígono 15 podría estar afectada por la vía pecuaria... y por carretera convencional...

Lo primero que plantea la forma de proceder de la registradora es saber el por qué con relación a la finca 3, no solicita el informe que sí hizo con las fincas 1 y 2. No puede alegar desconocimiento o error, porque sí lo solicita con las fincas 1 y 2, por lo que lo única explicación es que no quiso hacer a sabiendas una calificación unitaria, reservándose desde ese momento y para más adelante, la posibilidad de alegar nuevos defectos que impidieran la inscripción.

Son numerosísimas la [sic] resoluciones que hacen constar el carácter unitario y global de la calificación y que no caben calificaciones sucesivas (R. 10 de Febrero de 2003, R. 16 de Abril de 2008, R. 6 de mayo de 2010, R. 4 de junio de 2018).

Cuando la escritura se presenta nuevamente en el registro, una vez recaída la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, no es para que la vuelva a calificar la registradora, es para que practique la inmatriculación ordenada por la Dirección General. Es ahora, en fecha dieciséis de noviembre de dos mil “veintidós” (debe ser “veintitrés” porque de lo contrario habría solicitado el informe cinco meses antes de la formalización de la escritura), cuando solicita, el informe al Servicio Provincial de la Conselleria de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias–. Ese informe, al cual yo como recurrente, no he podido tener acceso, debería contener expresamente que la administración ante la posible invasión del dominio público, “manifieste su oposición a la inmatriculación” (artículo 205 Ley Hipotecaria), lo que no hace, pues según la transcripción de la registradora, se limita a consignar que la parcela “afecta por el este a la vía pecuaria n.º (...)” para posteriormente añadir que por el Servicio Territorial de Medio Ambiente se ha solicitado el inicio del deslinde. Si esto es así, la registradora no puede concluir de forma tajante, que deniega la inmatriculación “por existir la coincidencia parcial de la finca con otra u otras de dominio público”, cuando ese no ha sido el pronunciamiento de la administración.

Precisamente el hecho de que tanto con esta finca como con las restantes de la escritura, la administración ha solicitado el deslinde, debería permitirse la inmatriculación de todas, dando seguridad al adquirente de las fincas por un lado, y una vez aprobado el acto administrativo del deslinde, delimitando las vías pecuarias y estableciendo la correcta georreferenciación de las fincas objeto de la escritura, proteger de otro lado, el dominio público, pues este sigue siendo inalienable e imprescriptible.

Concluyo el recurso con la doctrina que emana de la misma resolución de 7 de septiembre de 2023, pues en la inmatriculación de fincas ha de jugar un margen de tolerancia que recoge en artículo 9 de la Ley Hipotecaria al disponer “Se entenderá que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio y las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan del diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes.” Por ello la resolución en su parte final reitera (si bien referido a georreferenciaciones desplazadas) que “privar a un interesado de la posibilidad de inmatricular su finca por el mero hecho de que su correspondiente georreferenciación catastral tenga un error de desplazamiento hacia un determinado lugar implicaría dejarle peligrosa e indefinidamente expuesto al riesgo de que otro interesado distinto,... pudiera georreferenciar su propia finca ‘invadiendo’... la finca no inmatriculada del primer interesado, el cual habría quedado privado de la protección que le debió proporcionar la previa y correcta inmatriculación de su propia finca, conforme a los principios registrales de prioridad y legitimación (...)»

IV

La registradora de la Propiedad emitió informe en defensa de su nota de calificación el día 15 de enero de 2024 ratificándola en todos sus extremos y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 18, 199, 203, 205 y 326 de la Ley Hipotecaria; 6, 30, 36, 37, 52.3, 53.2 y 61 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 3 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 8.5 de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias; 9.2 y 13.1 de la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de febrero de 2003, 16 de abril de 2008, 6 de mayo de 2010, 15 de marzo de 2016 y 4 de junio de 2018, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 7 de mayo, 29 de septiembre y 16 de diciembre de 2021, 5 de abril y 10 de mayo de 2022, 1 de marzo, 31 de mayo, 3 de julio, 7 y 27 de septiembre y 15 de diciembre de 2023 y 11 de enero y 1 de febrero de 2024.

1. Se debate en el presente expediente si procede la denegación de la inmatriculación de una finca rústica. El título fue calificado negativamente por primera vez el día 9 de mayo de 2023, por no ser la configuración perimetral aparente de la finca derivada de la ortofoto del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea coincidente con la delimitación de la parcela catastral. En la fundamentación de la nota de calificación, se cometió el error de indicar una georreferenciación catastral de una parcela distinta de aquella cuya inmatriculación se pretendía, pues se insertó en la nota de calificación la georreferenciación de la parcela 304 de polígono 29, cuando se solicitaba la inmatriculación de la parcela 108 del polígono 15. Pero, la nota de calificación se emitió tomando en consideración la parcela correcta, cuya inmatriculación se solicitaba, puesto que se alegaba la invasión parcial de unas construcciones sitas en la parcela que lindaba por el oeste, la 106 del polígono 15, que es la que realmente linda por el citado lindero con la 108 del polígono 15. En dicha nota de calificación, la registradora no invocó la aplicación del párrafo tercero del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, por lo que no procedió a notificar la inmatriculación solicitada a Administración Pública alguna, a diferencia de lo que ocurrió con las fincas 1 y 2 del mismo título calificado.

2. Esta nota de calificación de fecha 9 de mayo de 2023 fue recurrida por el notario autorizante, lo que dio lugar a que esta Dirección General se pronunciara en la Resolución de 7 de septiembre de 2023, en la que declaró: «en el presente caso, no hallándonos, según la registradora, ante un supuesto de desplazamiento de la cartografía catastral, en cuyo caso procedería aplicar lo expresado en el fundamento jurídico anterior, ni habiendo quedado suficientemente acreditado en la nota de calificación recurrida que la georreferenciación catastral de la finca que se pretende inmatricular contradiga abiertamente “las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación” (como dice el artículo 9 de la Ley Hipotecaria), y habida cuenta de que la inmatriculación que eventualmente se practique habría de ser notificada, entre otros, y conforme al artículo 205 de la Ley Hipotecaria, al titular catastral del inmueble catastral colindante no inmatriculado pero supuestamente invadido según la registradora, procede estimar el recurso».

3. Ahora, durante la vigencia del mismo asiento de presentación, se vuelve a denegar el título al resultar del informe emitido por la Administración competente, concretamente por la Dirección Territorial de Castelló, Servicio Territorial de Medio Ambiente, la afección «por el oeste a la vía pecuaria n.º (...)». El notario autorizante recurre afirmando que «son numerosísimas la [sic] resoluciones que hacen constar el

carácter unitario y global de la calificación y que no caben calificaciones sucesivas (R. 10 de Febrero de 2003, R. 16 de Abril de 2008, R. 6 de mayo de 2010, R. 4 de junio de 2018). Cuando la escritura se presenta nuevamente en el registro, una vez recaída la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, no es para que la vuelva a calificar la registradora, es para que practique la inmatriculación ordenada por la Dirección General. Es ahora, en fecha dieciséis de noviembre de dos mil “veintidós” (debe ser “veintitrés” porque de lo contrario habría solicitado el informe cinco meses antes de la formalización de la escritura), cuando solicita, el informe al Servicio Provincial de la Conselleria de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias–. Ese informe, al cual yo como recurrente, no he podido tener acceso, debería contener expresamente que la administración ante la posible invasión del dominio público, “manifieste su oposición a la inmatriculación” (artículo 205 Ley Hipotecaria), lo que no hace, pues según la transcripción de la registradora, se limita a consignar que la parcela “afecta por el este a la vía pecuaria n.º (...)” para posteriormente añadir que por el Servicio Territorial de Medio Ambiente se ha solicitado el inicio del deslinde. Si esto es así, la registradora no puede concluir de forma tajante, que deniega la inmatriculación “por existir la coincidencia parcial de la finca con otra u otras de dominio público”, cuando ese no ha sido el pronunciamiento de la administración».

4. Aunque es doctrina reiterada de esta Dirección General la primacía del principio de legalidad sobre el requisito de que la calificación ha de ser global y unitaria, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que pueda incurrir el registrador calificador (véanse Resoluciones como las de 16 de diciembre de 2021 y 1 de marzo de 2023), también ha afirmado este Centro Directivo (véase Resolución de 31 de mayo de 2023) que si la nueva calificación se produce bajo la vigencia del mismo asiento de presentación de la primera, no puede el registrador añadir nuevos defectos al señalado, que ha decaído por la estimación del recurso contra la primera nota de calificación, en la calificación anterior. Por tanto, aunque sólo fuera por esta cuestión formal el recurso ahora interpuesto debería ser estimado.

5. En efecto la registradora deniega la inscripción, tras solicitar un informe que no se había solicitado previamente, estando la nota de calificación decaída por la Resolución de 7 de septiembre de 2023 y vigente el asiento de presentación. Es en la calificación anterior cuando debería, conforme al artículo 205, párrafo tercero, haber notificado previamente a la Administración, o –lo que hubiere sido más conveniente– haber procedido a la tramitación de un expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, para subsanar todas las dudas que pudiera tener en la inmatriculación –incluida la que ahora plantea relativa a la posible invasión de una construcción en parcela colindante. Y con toda la documentación proceder a una mejor fundamentación de su decisión. Así lo ha permitido esta Dirección General en Resoluciones como las de 3 de julio y 27 de septiembre de 2023, entre otras.

6. Por otra parte, además, como señalara la Resolución de esta Dirección General de 10 de mayo de 2022, si el informe administrativo previo no es lo suficientemente tajante a la hora de afirmar que la georreferenciación aportada invade suelo público, no puede el registrador negarse a tramitar el expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, sino que lo que debe hacer es iniciar el expediente y notificar a la Administración a fin de que éste se exprese con claridad acerca de ese extremo, pues no puede abocarse al particular a los tribunales sin tener la absoluta certeza acerca de si realmente existe contienda con el Ayuntamiento acerca de la titularidad de la franja de terreno objeto de disputa. También con arreglo a la doctrina de la Resolución de esta Dirección General de 5 de abril de 2022, la registradora debió proceder a la tramitación del expediente del artículo 199, porque la notificación a la Administración deriva de la colindancia con dominio público que resulta de la descripción registral y la invasión no deriva del contraste, en la aplicación gráfica registral, entre la georreferenciación aportada y la capa gráfica que contenga el deslinde formalmente aprobado de tal dominio público. No estando en ese caso, lo que debe hacer el registrador es iniciar el procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria.

7. La registradora deduce una invasión de dominio público del contenido del informe del Servicio Provincial de la Consellería de Medio Ambiente de Castellón –Vías Pecuarias– de 4 de diciembre de 2023, solicitado por lindar la parcela 108 del polígono 15 con vía pecuaria clasificada. Sin embargo, no se funda la nota de calificación en la oposición expresa de la Administración, puesto que el citado informe expresa que la parcela con referencia catastral 12128A015001080000XE está afecta por el este a la vía pecuaria, no deslindada ni amojonada, sin declarar expresamente una invasión, sino que ha habido una actuación declarativa de clasificación y está en trámite la actuación ejecutiva del deslinde, puesto que se ha solicitado el inicio del deslinde del tramo de la vía pecuaria «Vereda (...)» que transcurre por las parcelas 107 y 108 del polígono 15 y por la parcela 304 del polígono 29 del término municipal de Vilafamés, con las correspondientes referencias catastrales 12128A015001070000XJ, 12128A015001080000XE y 12128A029003040000XW.

8. La actuación de clasificación de la vía pecuaria es una actuación administrativa de carácter declarativo, como dispone el artículo 13.1 de la Ley 3/2014, de 11 de julio, de la Generalitat, de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana, en virtud del cual la Generalitat determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria, así como su denominación, determinando su régimen jurídico como bien de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable. Dicho régimen se aplica desde su declaración, que en este caso se publica en el año 1957. Pero, ello no obsta a la necesidad de depurar las posibles situaciones de dominio privado preexistente, a través del deslinde, puesto que el dominio público es imprescriptible por los particulares y el deslinde es el que declara la posesión y titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. Por ello, como declara el artículo 9.2 de la Ley 13/2014, de 11 de julio citada: «En los términos que establezca la legislación hipotecaria y administrativa estatal tendrá su reflejo en los Registros de la Propiedad la existencia de vías pecuarias y, de conformidad con ella, la Generalitat ejercerá sus derechos a inmatricular a su favor las mismas, una vez realizados los trámites pertinentes, sin perjuicio de la defensa de los derechos de los particulares, que serán ejercidos en la forma y con las garantías que señale dicha legislación». Por tanto, para respetar los derechos y garantías de los particulares, deben intervenir en el expediente de deslinde, para evitar su indefensión. Y esa intervención se facilita, en el presente caso, permitiendo la inmatriculación de la finca.

9. Permitir la inmatriculación facilita además que pueda hacerse constar la nota marginal de inicio del expediente de deslinde, que ha de notificarse al titular registral, para que pueda comparecer y participar en el mismo. En dicha nota marginal, que solo puede practicarse en el desarrollo de un expediente de deslinde y solicitada por la Administración Autonómica competente, puede incluso georreferenciarse la porción de la finca que puede resultar afectada por la tramitación del expediente, para que todo tercero pueda conocer en qué medida puede afectar a la finca la tramitación del expediente de deslinde. Como ha declarado esta Dirección General en Resoluciones como la de 15 de diciembre de 2023 o, recientemente, en la de 1 de febrero de 2024, entre otras, dicha nota marginal no puede practicarse antes del inicio del expediente, por no estar prevista legalmente. Pero, iniciado el mismo debe estimularse que su desarrollo se apoye en la publicidad registral de las situaciones dominicales preexistentes.

Especialmente importantes resultan las declaraciones de la Resolución de 7 de mayo de 2021, cuando declara que no cabe practicar una nota marginal previa a un indeterminado y futuro deslinde (puesto que la normativa vigente –vid. artículo 8.5 Ley 3/1995, de Vías Pecuarias– solo contempla el reflejo registral de un deslinde una vez se ha iniciado el procedimiento correspondiente); y reitera que, en todo caso, la extensión de cualquier asiento precisa que el titular registral de la finca hubiera sido parte en el procedimiento. Como en el caso de aquella resolución, el contenido del informe administrativo se limita a poner de relieve la colindancia de la finca con una vía

pecuaria (afecta a la misma (extremo que resulta de la descripción de la finca), advierte del inicio de la tramitación del expediente de deslinde, sin concretar en qué medida afectaría éste a la parcela, y a recordar los efectos legales del deslinde, que ya derivan de la Ley.

10. En conclusión, permitir la inmatriculación en el presente caso, donde ya se ha iniciado el expediente de deslinde, no causa perjuicio alguno al dominio público, el cual es imprescriptible. Al contrario, la falta de publicidad registral de la finca cuya inmatriculación se solicita puede dificultar la tramitación del expediente de deslinde, y por ende la protección del dominio público, toda vez que el acto de deslinde es el que declara la posesión y titularidad demanial de la Administración y tiene eficacia para rectificar las situaciones registrales contradictorias. Con ella, por tanto, se aumenta la publicidad del derecho y permite mejor a la Administración apoyarse en la publicidad registral en el desarrollo del expediente de deslinde, evitando la indefensión de los propietarios y permitiendo con mayor justicia que el deslinde pueda rectificar posibles situaciones registrales contradictorias, estando salvados los efectos del deslinde por la constancia de la nota marginal que advierte a tercero de la existencia del expediente, de cómo puede afectar a la finca, si se georreferencia la afección, y de la imprescriptibilidad del dominio público.

11. Ciertamente la Dirección General ha declarado que la actual normativa impone al registrador un deber claro de velar por la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito, tal y como afirma la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 2016, reiterada por otras posteriores. Esta obligación legal a cargo de los registradores de la Propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, 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. Esta norma trata de prevenir situaciones registrales contrarias al dominio público, con carácter general, cuando ya hay una declaración de clasificación del dominio público. Pero, cuando se han iniciado ya las actuaciones ejecutivas para declarar la posesión y titularidad demanial de la Administración, mediante el procedimiento de deslinde previsto en los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, el aumento de la publicidad registral de las fincas afectas al expediente aumenta la seguridad jurídica de una situación en la que los límites entre las fincas de propiedad privada y el dominio público pueden ser imprecisos o puedan existir indicios de usurpación, que requieren la más precisa determinación, como paso previo a su rectificación. En el presente caso, atendidas las circunstancias, ningún perjuicio para el dominio público se deriva de permitir la inmatriculación de la finca. Es más, con su notificación posterior al titular registral se refuerzan los efectos del deslinde respecto de dicha finca, en orden a rectificar las situaciones registrales contradictorias e inscribir la vía pecuaria con su georreferenciación indubitada, que como dominio público que es, es de inscripción obligatoria, conforme al artículo 36 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y afecta a todo tercero, incluido el del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, dada la imprescriptibilidad del dominio público. Pero, si se practica la nota marginal, se evita incluso la aparición de dicho tercero que, en caso de falta de inmatriculación, si pudiera aparecer y dificultar la inscripción del deslinde.

12. Por otro lado, hay que recordar que, como dispone el artículo 52.d), último inciso, de la citada Ley 33/2003: «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». Esa posible situación se facilita si los interesados son titulares

registrales de la finca, con una titularidad depurada, de mayor seguridad que cualquier otro tipo de titularidad indiciaria.

13. Por su parte, el artículo 61.1 de la citada Ley 33/2003 dispone: «El personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos. A tal fin facilitarán a los órganos competentes en materia patrimonial cuantos informes y documentos soliciten en relación con los mismos, prestarán el auxilio y cooperación que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias, y pondrán en su conocimiento los hechos que pudiesen ser lesivos para la integridad física de los bienes o conculcar los derechos que pudiesen ostentar las Administraciones públicas sobre los mismos». En el presente caso, la mejor prevención de una invasión del dominio público, no determinada aún, mientras no concluya el expediente de deslinde, parece requerir que la registradora practique la inmatriculación y notifique la georreferenciación inscrita y la titularidad registral a la Administración Autonómica competente, para que dicha información pueda ser utilizada en el expediente de deslinde y pueda practicarse, en su momento, la nota marginal de inicio del expediente.

14. Con esta actuación se facilita también el cumplimiento de la obligación del artículo 36 de la Ley 33/2003, que regula la inscripción obligatoria en el Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público, en la que deben implicarse los registradores. En conclusión, con estas previsiones legales, es evidente que cuando la Administración Pública haya cumplido debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, 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. Para ello, es precisa la culminación del deslinde iniciado y la rectificación de las posibles situaciones registrales contradictorias. Y, aunque tras la Ley 13/2015, el registrador tiene obligación de prevenir, mediante la calificación registral, cualquier invasión del dominio público, incluso el no inmatriculado, no puede mantenerse indefinidamente esa situación de no inmatriculación, puesto que la más adecuada protección del dominio público es la que se produce cuando el mismo está inscrito en el Registro de la Propiedad, de manera indubitada, tanto respecto a la titularidad, como respecto a la ubicación y delimitación geográfica precisa, que es precisamente lo que el expediente de deslinde administrativo trata de obtener.

15. 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 la georreferenciación de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público. Por ello, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas o de montes, el registrador, cuando la finca colinde con dominio público ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público, cuando no hay deslinde inscrito, o siquiera iniciado, ni está georreferenciada la línea de dominio público. Pero, esta circunstancia se modifica, cuando la propia Administración declara que ya se han iniciado los trámites del deslinde. En ese caso, el mejor desenvolvimiento del expediente parece requerir que la finca que pueda invadir dominio público esté inmatriculada, pues la inmatriculación publica el derecho de dominio sobre ella y es en esa publicidad registral en la que se debe basar el desarrollo del deslinde, como se desprende de la regulación legal. Por ello, el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, al regular el procedimiento para la inscripción de la delimitación georreferenciada de las fincas ya inmatriculadas, ordena que «el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado». Pero, la georreferenciación de ese dominio público ha de ser indubitada, para que la calificación registral esté fundamentada

objetivamente, como exige esta Dirección General en reiteradas Resoluciones como la de 11 de enero de 2024, entre otras. Y a ello se dirige el expediente de deslinde, a delimitar indubitadamente el dominio público, para así poder rectificar situaciones registrales contradictorias, con intervención de los afectados en el expediente.

16. Por tanto, 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 catalogada como demanial, pero ello no impide que cuando no haya una invasión clara y el registrador tenga constancia del inicio del expediente de deslinde, debe facilitar el desarrollo del mismo, que en el presente caso determina que practique la inmatriculación y notifique a la Administración, recordándole la obligación de notificar al titular registral el inicio del deslinde y de solicitar la práctica de la nota marginal de inicio del expediente.

Por todo lo razonado, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación impugnada.

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, 22 de marzo de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez