

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

23603 *Resolución de 31 de octubre de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Guadalajara n.º 1, por la que se suspende la práctica de una nota marginal relativa a la posible afección de una finca a un futuro procedimiento de deslinde de vía pecuaria.*

En el recurso interpuesto por doña Susana Jara Sánchez, directora general de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Guadalajara número 1, don Luis Delgado Juega, 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 6 de julio 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 Guadalajara número 1 sobre la inmatriculación de la finca registral 12.007 de Horche, se solicitó la extensión de una nota al margen de la misma: «La finca con CRU 19010001017080 colinda con la vía pecuaria denominada (...), clasificada con anchura de 20,89 metros. Esta vía será deslindada en un futuro, resultando que parte de la finca quede afecta al dominio público, tomando así la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha posesión de él».

II

Presentada dicha solicitud en el Registro de la Propiedad de Guadalajara número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001, de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

Luis Delgado Juega, registrador de la propiedad titular del Distrito Hipotecario de Guadalajara número 1, una vez calificado el documento presentado que se dirá y examinado contenido del Registro, he resuelto suspender la inscripción del mismo por los siguientes defectos:

1. La nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna.

Hechos:

Primero: Consejería de Desarrollo Sostenible –Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad–, presenta el día 11 de julio de 2023, bajo el asiento número 546, del tomo 149 del Libro Diario y número de entrada 1101, que corresponde a la resolución de la Jefa del Servicio Forestal, dentro del expediente cod. tramita 1590079//SLXB/2023/00213, por el que ante la inmatriculación de la finca con CRU: 19010001017080, se solicita la práctica de una nota marginal, en la que que [sic] otros extremos conste, que parte de la finca quede afecta al dominio público.

Fundamentos de Derecho:

I. Esta nota de calificación y su consiguiente acuerdo se extiende por el registrador titular de esta oficina, competente por razón del territorio donde radica la finca, en el ámbito de sus facultades de calificación previstas por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y 99 y siguientes de su Reglamento y dentro del plazo legal de quince días hábiles a que se refiere el precepto legal citado.

II. Con ocasión de la inmatriculación de una finca y tras la notificación a la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha por ser la finca colindante con vía pecuaria, se recibe notificación en la que se solicita que se recoja, en forma de nota marginal, la siguiente nota:

“La finca con CRU 19010001017080 colinda con la vía pecuaria denominada (...), clasificada con anchura de 20,89 metros. Esta vía será deslindada en el futuro, resultando que parte de la finca quede afectada al dominio público, tomando la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha posesión de él.”

III. En nuestra legislación no está prevista ninguna nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde. 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. Sin embargo, como indica la resolución de la Dirección General de Fe Pública y Seguridad Jurídica en resolución de 16 de mayo de 2023, entre otras, 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 el título presentado.

IV. En ningún caso puede admitirse la práctica de asientos sobre las fincas sin que el titular haya sido parte en el procedimiento en el que se ha dictado la resolución que pretende tener acceso al Registro. Como ha venido resolviendo la Dirección General de Fe Pública y Seguridad Jurídica (*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, la Dirección General de Fe Pública 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 la 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.

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 la Dirección General, 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 del título presenado [sic], la nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna.

Como indica la resolución de la Dirección de Registro y Notariado de 1 de mayo de 2023, en un supuesto muy similar al presente en el que se también se invocaba la Orden Ministerial de 1966 para otro término municipal de la provincia de Guadalajara, y en el que también se pretendía la práctica de una nota marginal similar, “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”).

La nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna por lo que no puede acceder al Registro.

Por referidos hechos y fundamentos de Derecho, se suspende la operación solicitada en cuanto a los defectos señalados al principio de esta nota.

La presente calificación negativa determina la prórroga del asiento de presentación por el plazo que señala el artículo 323.1.º de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación cabe interponer: [...].

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Luis Delgado Juega registrador/a de Registro Mercantil de Guadalajara a día veintisiete de julio del dos mil veintitrés.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña Susana Jara Sánchez, directora general de Medio Natural y Biodiversidad de Castilla-La Mancha, interpuso recurso el día 8 de agosto de 2023 en base a los siguientes argumentos:

«Primero. De acuerdo a los artículos 324 y siguientes de la Ley Hipotecaria se recurre la inscripción de la finca registral 12007 en Horche (Guadalajara), llevada a cabo por el Registro de la Propiedad n.º 1 de Guadalajara y recibida el 29 de mayo de 2023 en la Secretaría General de la Presidencia, sobre:

– Finca con CRU 19010001017080, sita en el municipio de Horche (Guadalajara). La parcela con referencia catastral 19169A505052010000SW, perteneciente a la finca registral 12007, es colindante con un tramo clasificado de la vía pecuaria denominada “[...]”.

Segundo. Con fecha de salida 11 de julio de 2023 se emite informe desde el Servicio Forestal donde se informa que:

– El tramo afectado se encuentra clasificado por el proyecto de clasificación de fecha 26 de octubre de 1966, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara (BOPG) el 17 de noviembre de 1966. Circular n.º 156, Orden Ministerial de fecha 26 de octubre de 1966 aprobando la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Horche. En el procedimiento de clasificación se cumplió el trámite de exposición pública y no se recibió alegación alguna en su contra.

– La anchura establecida en dicha clasificación es de 20,89 metros.

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

Tercero. La conclusión del informe es que la parcela con referencia catastral 19169A505052010000SW es colindante, al oeste, con el tramo clasificado de vía pecuaria denominado "(...)", con una anchura definida en el proyecto de clasificación de 20,89 metros, cuya realidad no es coincidente con la realidad jurídica catastral definida por la parcela catastral con referencia 19169A505090040000SK.

Por tanto, esta Administración competente se opuso a la inmatriculación, mientras no se hiciera constar en el asiento la circunstancia especial de la posible invasión de una vía pecuaria clasificada (dominio público), en los términos que se indicaban en el mencionado informe del Servicio Forestal [...].

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.

Es obligación de las Administraciones públicas defender y proteger su patrimonio, para lo que procurarán su inscripción registral y ejercerán todas las potestades administrativas y las acciones judiciales que sean procedentes para ello. El dominio público es patrimonio de las Administraciones públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

Son bienes de dominio público los afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos que indique la ley (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

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.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables; tienen dedicación preferente al uso común frente al uso privativo, deben tener adecuación y suficiencia para servir al uso general o al servicio público al que estén destinados. Además de a los principios anteriores, las administraciones públicas deben ajustarse a los principios de cooperación y colaboración, y al ejercicio diligente de la ley para su conservación e integridad (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

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.

Las vías pecuarias son bienes afectos al dominio público que atienden al fomento de los valores ambientales (Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, artículos 3 y 5).

El registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca si coincidiera, al menos en parte, con el dominio público (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, artículo 199).

Igualmente, previa calificación del registrador, los asientos del Registro contendrán la expresión de las circunstancias relativas al sujeto, objeto y contenido de los derechos inscribibles. A tal fin, se expresará por nota al margen su calificación ambiental. Además, el registrador valorará la falta de coincidencia con otra finca registral, así como la posible invasión del dominio público. En tal caso, el registrador denegará la incorporación al folio real de la finca (Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, artículos 9, 203 y 205).

Desde esta Administración se considera que 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 artículo 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, en numerosos recursos presentados anteriormente por esta Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad ya se han adjuntado copia de notas marginales inscritas por los Registros de la Propiedad de Belmonte, Manzanares, Pastrana-Sacedón y Almagro para casos similares a los que se tratan en este recurso.

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

“Esta finca colinda con la vía pecuaria 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.

Por tanto, esta Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad reitera su oposición a la inmatriculación realizada, siempre que no se haga constar en el asiento la circunstancia especial de colindar con una vía pecuaria clasificada (dominio público) tal y como se indicó en el informe del Servicio Forestal remitido al Registro de la Propiedad n.º 1 de Guadalajara, cuya veracidad puede comprobarse en el portal "Las vías pecuarias de Castilla-La Mancha", de acceso libre, creado al efecto de dar publicidad al señalado dominio público, cuyo enlace es el siguiente: <https://castillalamancha.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=d30185b00d4d483798c12ade09b9ce72>.»

IV

El registrador de la Propiedad suscribió informe el día 10 de agosto 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 inmatriculación respecto la finca registral 12.007 de Horche. 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 Guadalajara número 1 sobre la práctica de la inmatriculación 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.

El registrador suspende la extensión de la nota marginal por entender que la extensión de dicha nota, dados los efectos que puede producir, aunque sea por vía de hipótesis, hace preciso el consentimiento del titular registral, ex artículos 1, 38, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria.

La recurrente, por su parte, apunta que la mayor parte de las vías pecuarias no figuran en el Catastro con la anchura legal, porque han sido invadidas por las parcelas colindantes, de modo que, a su parecer, la nota marginal solicitada resulta imprescindible para evitar la buena fe del artículo 34 de la Ley Hipotecaria de los posibles adquirentes a título oneroso pudiendo la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha recuperar el dominio público pecuario mediante futuros deslindes. Añade que en ausencia de estas notas marginales se inscriben derechos y pueden consolidarse, por la vía del artículo 34

de la Ley Hipotecaria, intrusiones en terrenos del dominio público que pasan a manos de los colindantes, con la consiguiente pérdida de patrimonio público a favor de unos pocos particulares y que además se han practicado notas similares en otros registros y aporta resolución judicial donde se ordena la práctica de dicha nota marginal en otro registro.

2. 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 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.

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

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

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

mandamiento judicial deje constancia del cumplimiento de los requisitos legales que preservan los derechos de los titulares de los derechos inscritos en el Registro cuya cancelación se ordena por el tribunal».

Esta misma doctrina se ha visto reforzada por la Sentencia número 266/2015, de 14 de diciembre, de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 de la Constitución Española) y al proceso con todas las garantías (artículo 24.2 de la Constitución Española) de la demandante, titular registral, en los siguientes términos: «[...] el reconocimiento de circunstancias favorables a la acusación particular [...] no puede deparar efectos inaudita parte respecto de quien, ostentando un título inscrito, no dispuso de posibilidad alguna de alegar y probar en la causa penal, por más que el disponente registral pudiera serlo o no en una realidad extra registral que a aquel le era desconocida. El órgano judicial venía particularmente obligado a promover la presencia procesal de aquellos terceros que, confiando en la verdad registral, pudieran ver perjudicados sus intereses por la estimación de una petición acusatoria que interesaba hacer valer derechos posesorios en conflicto con aquellos, con el fin de que también pudieran ser oídos en defensa de los suyos propios».

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

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.

7. En el supuesto de este expediente, con anterioridad a la presentación de la instancia que da lugar a la calificación negativa impugnada, se practicó la inmatriculación respecto de la finca 12.007 de Horche, 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 el registrador titular.

8. 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 del registrador 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 del registrador.

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, 31 de octubre de 2023.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.