

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

11315 *Resolución de 31 de julio de 2020, 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 Santa Fe n.º 2, por la que se suspende de la inscripción de una declaración de obra nueva terminada.*

En el recurso interpuesto por don José Ignacio Suárez Pinilla, notario de Armilla, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Santa Fe número 2, don César Frías Román, por la que se suspende la inscripción de una declaración de obra nueva terminada.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada en Armilla el 7 de enero de 2020, ante el notario don José Ignacio Suárez Pinilla, número 10 de protocolo, la mercantil titular de la finca registral 9.802 del término de Las Gabias declara una obra nueva finalizada sobre la misma, previa rectificación de la descripción de la finca, aportando representación gráfica alternativa a la catastral. Se acompaña escritura de rectificación de la anterior otorgada el Armilla el 16 de enero de 2020, ante el mismo notario, número 68 de protocolo.

II

Presentados dichos documentos en el Registro de la Propiedad de Armilla, es objeto de calificación negativa, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

«Hechos. Con fecha 28 Enero de 2.020, bajo el Asiento 2.140 del Diario 204 fue presentada en esta Oficina escritura en Armilla, el 7 de Enero de 2.020, ante su Notario Don José Ignacio Suárez Pinilla, número 10 de su protocolo, rectificada por otra otorgada en igual sitio y Notario el 16 de Enero de 2.020, número 68 de su protocolo, por la que se declara una rectificación de cabida en la finca 9.802 de Las Gabias, y sobre su solar se declara una obra nueva terminada.

Fundamentos de Derecho.

Primero. El vigente artículo 18.1 de la Ley Hipotecaria y 98 de su Reglamento, establece que los Registradores calificarán bajo su responsabilidad la validez de los actos dispositivos cuya inscripción se solicita.

El artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria establece que en caso de calificación negativa deberá el Registrador firmar una nota expresando las causas impeditivas, suspensivas o denegatorias y la motivación jurídica, ordenada en hechos y fundamentos de derecho.

Segundo. En el presente caso la finca 9.802 de Las Gabias tiene una superficie inscrita en este Registro de mil ciento ochenta y seis metros y setenta y seis decímetros cuadrados (1.186,76 m².), si bien según resulta del citado título upar cesión que se hizo al Ayuntamiento de Las Gabias la parcela tiene en la actualidad una superficie de setecientos dos metros y sesenta y seis decímetros cuadrados. (702,66 m².). Linda:

Norte, Sur y Oeste, finca matriz de la que se segrega; Este, acequia y en parte finca de J. M. L. R. Actualmente linda: Al frente con la calle (...); fondo con parte de la catastral 1404414VG4110C y calle (...); derecha entrando con parte de la catastral 1404407VG4110C; e izquierda con parte de la parcela

catastral 1404413VG4110C.". Sobre la mencionada parcela se ha declarado una obra nueva consistente en una Nave Industrial que ocupa cuatrocientos ochenta y cuatro metros y veintiún decímetros cuadrados (484,21 m2) de solar.

En el Exponen I del mencionado título, en su apartado "referencia catastral" el Sr. Notario autorizante hace constar: «No se aporta la referencia catastral por no coincidir la realidad material con la catastral y carecer de referencia catastral aún, según manifiestan.»

Por su parte, en la referida escritura se protocoliza Informe negativo de "Validación Gráfica frente a Parcelario Catastral" elaborado por Don M. L. P., Arquitecto, y del que resulta que parte de la parcela que se pretende inscribir se encuentra ubicada en dominio público o en terreno no incorporado a la cartografía catastral.

Según determina el artículo artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria establece: (...)

Asimismo, el artículo 199.1. de la Ley Hipotecaria establece: (...)

El artículo 202 de la Ley Hipotecaria dictamina: (...)

La Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2.015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la ley hipotecaria [sic] operada por la Ley 13/2.015, de 24 de Junio, señaló, en su apartado octavo punto 1, que: "cuando, conforme al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, proceda inscribir la relación de coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, deberá constar inscrita, previa o simultáneamente, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique".

De igual forma la Resolución de 14 de Mayo de 2.019 de la Dirección de los Registros y del Notariado establece la necesidad de georreferenciar previa o simultáneamente la delimitación total de una finca sobre la cual se pretenden inscribir las coordenadas de la edificación.

Consultada la Sede Virtual del Catastro, teniendo en cuenta el mencionado «Informe negativo de Validación Gráfica frente a Parcelario [sic] Catastral», y dada la especial protección que nuestro ordenamiento jurídico le concede al dominio público incluso no inscrito, resultan dudas fundadas del dominio público municipal.

Acuerdo. Por todo lo expuesto he acordado denegar la inscripción del documento presentado en razón a los fundamentos de derecho antes expresados. (...) [prórroga del asiento y oferta de recursos]

Contra el presente acuerdo de calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por César Alfonso Frías Román registrador/a de Registro Propiedad de Santa Fe 2 a día treinta y uno de Enero del año dos mil veinte».

III

Don José Ignacio Suárez Pinilla, notario de Armilla, interpuso recurso contra la anterior calificación mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2020, que tuvo entrada en el citado Registro el mismo día, en el que alega lo siguiente: «El único defecto apuntado por el Sr Registrador, es el relativo a la rectificación de cabida y, consiste en que «consultada la sede catastral» tiene dudas fundadas de invasión de dominio público, denegando la inscripción de la escritura sin iniciar del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria.

Como notario autorizante de la escritura, no compartimos la calificación registral, pues es doctrina reiterada de la DG, que en estos casos, para disipar dichas dudas es necesario primero iniciar el procedimiento del artículo 199 LH y notificar al Ayuntamiento, para que éste se manifieste sobre dicha posible invasión, considerando además la DG, que la no contestación del Ayuntamiento en el procedimiento ha de entenderse como un silencio positivo.

Así, en la Resolución de 18 de octubre de 2018 nos dice:

«En caso de dudas de invasión del dominio público resulta, por tanto, esencial la comunicación a la Administración titular del inmueble afectado a efectos de valorar si efectivamente se produce dicha invasión, y tal intervención sólo puede producirse durante la tramitación del procedimiento correspondiente.»

«El mero indicio o sospecha del registrador acerca de la titularidad pública del camino no puede ser determinante para mantener la calificación sin que la Administración y los titulares de fincas colindantes hayan tenido la oportunidad de pronunciarse en el procedimiento correspondiente. En efecto, dispone el párrafo cuarto del apartado I del artículo 199 de la Ley Hipotecaria 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". Sin embargo, esta previsión de notificación una vez denegada la inscripción se refiere al supuesto en que, tras la tramitación del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, haya resultado que existe una efectiva invasión o no se hayan disipado las dudas existentes al respecto. Tal circunstancia no concurre en el caso que nos ocupa, en el que la mera manifestación de indicios o sospechas en la calificación no se ve refrendada con un pronunciamiento de la administración que pueda verse afectada en el curso de dicho procedimiento. Por tanto, tal y como se ha indicado, será una vez tramitado el procedimiento cuando, a la vista de la intervención de la Administración supuestamente titular de lo que a juicio del registrador constituye dominio público que pudiera resultar perjudicado, pueda calificarse si efectivamente existe invasión de dicho dominio público.»

Y en la resolución de 10 de Abril del 2019, nos dice: «...Este Centro Directivo ha señalado en la resolución de 5 de julio de 2018, invocada por el recurrente, que, en caso de dudas de invasión del dominio público, resulta esencial la comunicación a la Administración titular del dominio público afectado a efectos de valorar si efectivamente se produce dicha invasión. En el caso que nos ocupa, fue practicada la notificación prevenida en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria al Ayuntamiento, como Administración presuntamente afectada por la inscripción de la representación gráfica que se pretende a juicio del registrador, resultando que este último no formuló alegación ni oposición alguna.

Esta ausencia de oposición por parte del Ayuntamiento a la inscripción de la representación gráfica solicitada, unida la circunstancia de no figurar un camino público ni en el registro ni en la cartografía catastral, excluye cualquier duda acerca de una posible invasión del dominio público. Con la tramitación del procedimiento regulado en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria han quedado, por tanto, salvaguardados los derechos de los propietarios de los fondos colindantes y el dominio público que pudiera verse afectado, en particular, con la notificación e intervención en dicho procedimiento de la Administración municipal, como colindante que pudiera verse afectado a juicio del registrador, sin que se formulase oposición por su parte.

Y sin que, por otra parte, resulte de aplicación el silencio administrativo según alega el registrador en su calificación, en base al artículo 24.1 párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común. En primer lugar porque ningún procedimiento administrativo se ha iniciado ante la Administración, sin que la notificación del registrador a los efectos previstos en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria pueda equipararse al inicio de un procedimiento Administrativo. En segundo lugar, porque tal notificación a la Administración tiene por objeto permitir que la administración se pronuncie acerca una posible afectación al dominio público por la representación gráfica cuya inscripción se pretende, sin que esto encaje en el supuesto previsto en el artículo 24 citado por el registrador en su calificación, puesto que éste se refiere a "(...) que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el

medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad de las Administraciones Públicas", circunstancia que no puede producirse ya que ni siquiera queda acreditado en forma alguna el carácter demanial del camino...".

Por lo expuesto, entendemos que el defecto debe ser revocado.»

IV

El registrador de la Propiedad de Santa Fe número 2, emitió informe confirmando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10, 199 y 202 de la Ley Hipotecaria, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5, 16 y 20 de julio, 18 de octubre y 27 de noviembre de 2018 y 10 de abril, 12 de junio, 4 de julio y 26 y 28 de noviembre de 2019 y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 18 de febrero de 2020.

1. Es objeto de este expediente decidir si es inscribible una escritura de declaración de obra nueva terminada en la que se rectifica la descripción de la finca aportando una representación gráfica alternativa a la catastral. Son hechos relevantes para la resolución de este expediente:

- La finca registral figura inscrita con una superficie de 1186,76 metros cuadrados.
- En el título calificado, según rectificación del mismo, la superficie real de la finca es de 702,66 metros cuadrados, por cesión que se hizo al Ayuntamiento de Las Gabias. Dicha superficie resulta de informe técnico que se incorpora a la escritura de rectificación.
- En el título no figura la referencia catastral de la finca. De la superposición de las coordenadas aportadas con la cartografía catastral resulta que la mayor parte de la misma se ubica en zona de «dominio público o terreno no incorporado a la cartografía catastral».

2. Es doctrina reiterada de esta Dirección General (cfr. «Vistos») que 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.

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.

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.

3. Tal y como alega el notario recurrente, para los supuestos de dudas de invasión de dominio público en la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, ha señalado reiteradamente este Centro Directivo (ver resoluciones citadas en «Vistos») que resulta esencial la comunicación a la Administración titular del inmueble afectado a efectos de valorar si efectivamente se produce dicha invasión, y tal intervención sólo puede producirse durante la tramitación del procedimiento correspondiente.

En el caso de que en el curso del procedimiento la Administración confirme la supuesta invasión de dominio público, dispone el artículo 199 de la Ley Hipotecaria 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».

Por otra parte, también ha reiterado esta Dirección General que las dudas en la identidad de la finca pueden ser manifestadas por el registrador al comienzo del expediente, como sucede en el caso que nos ocupa, evitando así dilaciones y trámites innecesarios (cfr. Resoluciones de 8 de junio y 3 de octubre de 2016 o 9 de junio de 2017). No obstante, estas dudas impeditivas del inicio del expediente deben ser de tal entidad que no puedan solventarse en los trámites del mismo expediente; en particular, a la vista de la intervención de los colindantes o administración pública como eventuales perjudicados por la inscripción de la representación gráfica en cuestión, de manera que el registrador pueda tomar en consideración las alegaciones que se formulen para formar su juicio de identidad.

4. En el supuesto de este expediente, el registrador pone de manifiesto en su calificación las circunstancias de carecer de referencia catastral la finca y de resultar de un primer informe de validación que la finca se ubica en «dominio público o terreno no incorporado a la cartografía catastral».

Efectivamente, de la superposición de la cartografía catastral con la representación gráfica alternativa se aprecia que esta última no se corresponde con ninguna parcela catastral, ocupando un espacio que no está incorporado a dicha cartografía, siendo fundada la duda de que pueda invadirse dominio público, más aún cuando la finca ha sido objeto de una previa cesión de terrenos al municipio, según se manifiesta en el título.

Sin embargo, el mero indicio o sospecha del registrador acerca de la titularidad pública del espacio ocupado no puede ser determinante para mantener la calificación sin que la Administración y los titulares de fincas colindantes hayan tenido la oportunidad de pronunciarse en el procedimiento correspondiente.

En efecto, la previsión del párrafo cuarto del apartado 1 del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, antes transcrito, se refiere a la notificación una vez denegada la inscripción tras la tramitación del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, resultando de lo actuado en el mismo que existe una efectiva invasión, sin que se hayan disipado las dudas existentes al respecto.

Tal circunstancia no concurre en el caso que nos ocupa, en el que la mera manifestación de indicios o sospechas en la calificación (por importantes que sean) no se ve refrendada con un pronunciamiento de la administración que pueda verse afectada en el curso de dicho procedimiento. No concurre en nuestro caso la certeza de que tales terrenos se traten de dominio público, a diferencia de los supuestos de las Resoluciones de 12 de junio de 2019 o de 18 de febrero de 2020, en los que el carácter de dominio público resultaba de forma indudable de la cartografía oficial consultada por el registrador. En nuestro caso, resultando que la porción de terreno ocupado por la finca que suscita la duda puede ser «dominio público o terreno no incorporado a la cartografía catastral», no puede descartarse que, pese a la apariencia de la cartografía catastral, la misma no refleje correctamente el dominio público o que el referido terreno no incorporado a dicha cartografía tenga titularidad privada.

Por tanto, tal y como se ha indicado, será una vez tramitado el procedimiento cuando, a la vista de la intervención de la Administración supuestamente titular de lo que a juicio del registrador constituye dominio público que pudiera resultar perjudicado, pueda calificarse si efectivamente existe invasión de dicho dominio público.

En definitiva, en este caso lo procedente es iniciar la tramitación del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio de la calificación que proceda a la vista de lo que se actúe en el procedimiento.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del registrador, en los términos que resultan de las anteriores consideraciones.

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 julio de 2020.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.