

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 1218** *Resolución de 13 de enero de 2021, 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 Herrera del Duque-Puebla de Alcocer, por la que se deniega la práctica de una nota marginal.*

En el recurso interpuesto por don R. C. V., Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Herrera del Duque-Puebla de Alcocer, don Silvestre Magriz Tascón, por la que se deniega la práctica de una nota marginal.

Hechos

I

Mediante comunicación expedida el día 30 de julio de 2020 por el Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, don R. C. V., se solicita que, a la vista de previas comunicaciones recibidas procedentes del Registro de la Propiedad en relación a expedientes de inscripción de representación gráfica y de inmatriculación, se practique una nota marginal en la que se advierta que «el dominio público no está deslindado y que la finca inscrita o inmatriculada puede verse afectada en todo o en parte por un eventual deslinde». Asimismo, que se deje constancia mediante nota al margen de las limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural y las obras y construcciones en la zona de flujo preferente en suelos en situación básica de suelo urbanizado.

II

Presentado dicho documento en el Registro de la Propiedad de Herrera del Duque-Puebla de Alcocer, es objeto de la siguiente comunicación: «Se solicita la suspensión del plazo de 20 días para formular alegaciones previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, argumentando que la finca linda con un cauce de dominio público carente de deslinde.

En primer lugar, es preciso señalar que en ningún precepto se dispone la posibilidad de suspender el plazo de 20 días, de manera que el trámite solicitado carece de apoyo normativo y por ello no es posible acceder a las alegaciones planteadas.

En cuanto a la colindancia de la finca con el cauce de dominio público, consultada la información territorial asociada disponible en la aplicación auxiliar para la calificación de las inscripciones gráficas se ha podido comprobar que el cauce, en la delimitación que consta en dicha información no se ve invadido. Así puede comprobarse en la imagen adjunta que se ha extraído de la aplicación auxiliar. Tampoco puede supeditarse la posibilidad de la inscripción de la representación gráfica georreferenciada a la práctica de un eventual deslinde administrativo, por dos razones, salvo que haya una patente invasión del dominio público, circunstancia que no concurre en este caso, por dos razones. En primer lugar, porque la inscripción de la representación gráfica georreferenciada no impide que la administración pueda deslindar el dominio público en cualquier momento, ni prejuzga, en fin, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de dicho dominio. En segundo lugar, porque supeditar la georreferenciación al previo deslinde administrativo supone un requisito o carga adicional para el interesado que ha cumplido en principio con todos sus deberes.

Conviene recordar que del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, no resulta que la mera oposición del colindante haya de impedir necesariamente la inscripción de la representación gráfica, sino que estas alegaciones serán apreciadas en la calificación del Registrador. Así mismo en Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, se indica que la oposición de la una Administración Pública, supone que el Registrador deba suspender al [sic] inscripción de la Base Gráfica, pero siempre que esta esté motivada. Por su parte, en la resolución de fecha 12 junio de 2018, se indica claramente que la mera oposición de un interesado, que no aporta prueba escrita de su derecho, no puede paralizar un expediente notarial y registral y derivar la cuestión a la jurisdicción contenciosa. Estima el recurso contra la calificación de un registrador que denegó la inscripción de una representación gráfica ya que la nota del Registrador no explicita las dudas de identidad que impiden la inscripción de la Base Gráfica Registral y señala que es necesaria una prueba escrita del derecho del que formula para denegar la inscripción. Por eso es necesario que las alegaciones que ustedes nos realizan estén fundamentadas y nos aporten los datos de límite de dominio público hidráulico que lindan con la finca en cuestión para que por parte de este funcionario calificador se pueda hacer una nota de calificación debidamente motivada.

En definitiva, deben desestimarse las alegaciones presentadas por Confederación Hidrográfica del Guadiana

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Silvestre Magriz Tascón, registrador/a de Registro Propiedad de Herrera del Duque-Puebla de Alcocer a día veinticuatro de agosto del año dos mil veinte».

III

Don R. C. V., Secretario General de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, interpuso recurso contra la anterior calificación mediante escrito de fecha 19 de octubre de 2020 que tuvo entrada en el citado Registro el día 23 del mismo mes, en el que alega lo siguiente: «Presentado por este Organismo de cuenca escrito de oposición, en que se hacía constar que, en el caso de posterior inmatriculación, la oposición de este organismo de cuenca, como colindante registral, a la inscripción de la representación geográfica georreferenciada de las fincas catastrales que se pretende inmatricular, con la constancia mediante nota al margen, de la advertencia de que "el dominio público hidráulico no está deslindado y que la finca inscrita o inmatriculada puede verse afectada "en todo" o "en parte" por un eventual deslinde".

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9, art. 9 bis, y 9 ter ss. del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, modificado por el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, sobre las Limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural y las Obras y construcciones en la zona de flujo preferente en suelos en situación básica de suelo urbanizado, se deje constancia mediante nota al margen, de dichas limitaciones.

Todo ello de conformidad con la regulación contenida en el párrafo segundo del apartado 2.b) de la Resolución-circular de 3 de noviembre de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, que dispone que:

"Las notificaciones efectuadas a los colindantes registrales se harán constar por nota al margen de la finca correspondiente, así como la oposición formulada por sus titulares, en su caso."

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en apartado Decimotercero, punto sexto, párrafo cuarto de la Resolución de 7 de octubre de 2020 de Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática por la

que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, establece que:

"En el supuesto de practicarse la inscripción, ésta será notificado, en todo caso, a la Administración titular colindantes a fin de que pueda ejercitar las acciones que considere oportunas en defensa del dominio público. Tanto en las notificaciones que se realicen como en las inscripciones que se practiquen en el Registro de la Propiedad, se hará constar de que se trata de dominio público no deslindado."

Tercero.—Sin fecha de resolución, notificada el 14.10.2020, se dictó resolución por el Sr Registrador, por el que desestima la oposición presentada y deniega la práctica de las pertinentes NOTAS AL MARGEN solicitadas.

Cuatro.—de conformidad con lo dispuesto en el art. 327 de la Ley Hipotecaria, el recurso de presentará ante el Registro que efectuó la calificación negativa (en el presente caso el RP de Herrera del Duque y Puebla de Alcocer) para su remisión a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su resolución. Acompañando para ello los documento que se especifican en el citado precepto. Artículo 327 "(...)"».

IV

El registrador de la propiedad de Herrera del Duque-Puebla de Alcocer, emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 20, 40, 199 y 205 de la Ley Hipotecaria; artículo 99 del Reglamento Hipotecario; artículo 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; artículo 242 bis del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la ley 13/2015, de 24 de junio y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de octubre de 2014, 15 de marzo de 2016, 13 de noviembre de 2017, 19 de julio de 2018, 4 de julio de 2019, 19 de septiembre de 2019 y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 12 de marzo de 2020, 11 de diciembre de 2020 y 16 de octubre de 2020.

1. Es objeto de este expediente decidir si, a solicitud de la Administración titular del dominio público hidráulico, puede practicarse una nota marginal en una finca colindante a la misma en la que se advierta que «el dominio público no está deslindado y que la finca inscrita o inmatriculada puede verse afectada en todo o en parte por un eventual deslinde»; así como que se deje constancia mediante nota al margen de las limitaciones a los usos en la zona de flujo preferente en suelo rural y las obras y construcciones en la zona de flujo preferente en suelos en situación básica de suelo urbanizado.

El registrador deniega la oposición formulada. La Administración solicitante recurre la calificación invocando el párrafo segundo del apartado 2.b) de la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la ley 13/2015, de 24 de junio que prevé que «las notificaciones efectuadas a los colindantes registrales se harán constar por nota al margen de la finca correspondiente, así como la oposición formulada por sus titulares, en su caso».

Procede para la resolución de este recurso reiterar, una vez más, los pronunciamientos de esta Dirección General en casos similares (cfr. «Vistos»).

2. Se plantea como única cuestión si es posible practicar, a requerimiento de la Administración, una nota marginal con la finalidad de advertir que una finca colinda con el dominio público hidráulico, el cual no está deslindado, sin que ni siquiera se haya iniciado este procedimiento, a los efectos de advertir las posibles consecuencias de un eventual deslinde y las limitaciones que de esta colindancia se derivan.

La publicidad del procedimiento de deslinde del dominio público hidráulico se contempla en el artículo 242 bis apartado 2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que dispone lo siguiente «Cuando los interesados en el expediente aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el Organismo de cuenca lo comunicará al registrador, al objeto de practicar la anotación preventiva correspondiente, en donde se hará constar, además de las circunstancias previstas con carácter general en la legislación hipotecaria, las específicas que acrediten la tramitación de un expediente de deslinde, y la advertencia, según proceda, de que en su virtud la finca puede resultar en todo o en parte de dominio público.

Sin perjuicio de lo anterior, una vez iniciado el procedimiento de deslinde, el Organismo de cuenca podrá solicitar al registrador que extienda anotación preventiva acreditativa de la existencia de aquél en las fincas que pudieran resultar afectadas.

Si las fincas no estuvieran inscritas, la anotación preventiva se tomará, además, por la falta de previa inscripción».

Se observa, por tanto, 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.

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

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

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

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la

Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido –como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva– debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

Por tanto, en el caso objeto de este recurso, la nota marginal no se solicita en el curso de ningún procedimiento administrativo en el que los titulares registrales hayan tenido intervención alguna, motivo por el cual la calificación debe confirmarse.

4. Por otra parte, la nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde no está prevista en la normativa reguladora del dominio público hidráulico, ni tampoco se prevé en la normativa general de las Administraciones Públicas. Así, en el procedimiento de deslinde previsto en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre (cfr. artículo 52), también se contempla la publicidad registral una vez iniciado dicho procedimiento.

Ahora bien, el artículo 9 letra a) de la Ley Hipotecaria dispone que «cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera». En esta previsión legal podría tener encaje la nota marginal cuya solicitud motiva este recurso.

Sin embargo, en el concreto supuesto analizado en este expediente, el contenido de la solicitud de la Administración y de la nota pretendida adolece una falta de determinación total acerca de ninguna circunstancia afectante a la finca, ya que se limita a expresar la colindancia con el dominio público, lo cual ya resulta de la propia descripción de la finca (cfr. artículo 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento); advierte la posibilidad de un eventual deslinde, sin concretar siquiera si efectivamente la finca pudiera verse afectada por ello y en qué medida; además de recordar los efectos legales del deslinde, cuestión que resulta de la propia Ley.

Por tanto, tampoco puede practicarse la nota marginal solicitada al amparo de este precepto, pues no resulta una concreta calificación urbanística, medioambiental o administrativa de la finca más allá de su colindancia con el dominio público y no resulta de la solicitud la intervención del titular de la finca.

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

Como ya se indicó por este Centro Directivo en su Resolución de fecha 15 de marzo de 2016 y ha reiterado en otras muchas posteriores, la 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.

Por esa razón, el artículo 61 de la misma ley, ordena que «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».

En el caso particular de los registradores de la Propiedad, como funcionarios públicos que son, tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, el artículo 36 de dicha ley ordena que «las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros».

Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual «los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no

estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda».

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 éstos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito (cfr. resolución de 23 de enero de 2019).

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, incluso al no deslindado formalmente (pues el deslinde tiene un valor declarativo y no constitutivo: vid. Resolución de 23 de enero de 2014, fundamento jurídico 7), 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 (supuesto de este expediente), 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.

6. En el supuesto de este expediente, la Administración en un único escrito formula oposición a la inscripción de la representación gráfica de fincas en un expediente del artículo 199, así como a diversas inscripciones practicadas al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria.

Así, con anterioridad a la presentación de la instancia que da lugar a la calificación negativa impugnada, se siguió en algunas de las fincas el procedimiento del artículo 199

de la Ley Hipotecaria para incorporar la base gráfica catastral, habiéndose practicado las preceptivas notificaciones, entre ellas a la Confederación Hidrográfica como titular de dominio público colindante, quien presentó alegaciones que fueron rechazadas por el registrador en comunicación ahora recurrida, estando aún pendiente la conclusión del procedimiento.

Si bien debe quedar constancia en el folio real de los trámites de dicho expediente (cfr. Resolución Circular de 3 de noviembre de 2015, invocada en el recurso), lo que se pretende por el recurrente no es la mera constancia de este trámite de notificación y su oposición, sino que se viene a exigir un determinado contenido, lo que va más allá de la mera constancia de la tramitación seguida en el citado expediente.

En cuanto a las fincas inmatriculadas al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, hay que recordar que, a diferencia de otros supuestos (como ocurre en el caso del artículo 28.4 de la Ley de Suelo), no prevé este precepto que las comunicaciones efectuadas motiven una posterior respuesta que deba hacerse constar por nota marginal.

En definitiva, 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 ni las limitaciones que del mismo se derivan en las fincas colindantes, 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 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, 13 de enero de 2021.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.