

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCR012188

RESOLUCIÓN de 15 de diciembre de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Cogolludo, por la que se suspende la práctica de una nota marginal relativa a la posible afección de una finca a un futuro procedimiento de deslinde de vía pecuaria.

(BOE de 18 de enero de 2024)

SUMARIO:**Registro de la Propiedad. Nota marginal de una posible afección de una finca por vía pecuaria. Consentimiento del titular registral.**

En el caso objeto de este recurso, la nota marginal se solicita en el curso de un procedimiento administrativo en el que **los titulares registrales no han tenido intervención** alguna.

A diferencia de las inscripciones, donde la doctrina y la jurisprudencia admiten la existencia de *numerus apertus*, en materia notas marginales nadie duda de que en nuestro ordenamiento jurídico rige un principio de **numerus clausus** y, así, no cabe practicar notas marginales, sino en los casos expresamente previstos en la Ley y el Reglamento Hipotecario. El procedimiento registral es de orden público, no cabe que los intervinientes lo alteren, modulen o modifiquen, sino que deben cumplir los trámites estrictamente contemplados en la Ley, incluida la propia Administración Pública, que tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento de deslinde haciendo constar por nota al margen su incoación.

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, ni la normativa reguladora de las vías pecuarias ni la normativa general de las Administraciones Públicas contemplan una nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde.

La falta de deslinde de la vía pecuaria seguido 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. El principio constitucional de **protección jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos** impide extender las consecuencias de un procedimiento 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.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 24.

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 1.3.º, 18, 20, 38, 40, 82, 205 y 326.

Ley 3/1995 (Vías pecuarias), art. 8.

Ley 33/2003 (LPAP), art. 52.

Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), art. 99.

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 de la registradora de la Propiedad de Cogolludo, doña Cristina Ibáñez Moncho, por la que suspende la práctica de una nota marginal relativa a la posible afección de una finca a un futuro procedimiento de deslinde de vía pecuaria.

Hechos

I

Mediante instancia suscrita el día 7 de septiembre de 2023 por doña C. F. S. M., jefa del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y tras hacer constar que se había recibido la comunicación del Registro de la Propiedad de Cogolludo sobre la inmatriculación de la finca registral número 7.500 de El Cubillo de Uceda, se solicitó la extensión de una nota al margen de la misma: «La finca con CRU 19004000602934 colinda, con la vía pecuaria denominada (...), con anchura mínima de 37,61 metros. Esta vía será deslindada y amojonada con precisión suficiente en un futuro, resultando que parte del terreno ocupado por la finca quede afecto, inequívocamente, al dominio público; tomando así, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, posesión de él».

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

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

Fecha: 7 de septiembre de 2023.

Asiento de presentación: 430/75.

Fecha de presentación: 14 de septiembre de 2023.

Calificado el precedente documento conforme a los artículos 18, 19 y 19 bis de la Ley Hipotecaria y 98, 99, 100 y 127 de su Reglamento, la Registradora que suscribe ha acordado no practicar la inscripción solicitada, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos.

En virtud de la documentación antes reseñada la Jefa del Servicio Forestal de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla La Mancha, doña C. F. S. M., solicita se practique nota al margen de la finca registral número 7500 del término municipal de El Cubillo de Uceda (Guadalajara) indicativa de que la referida finca linda con vía pecuaria no deslindada pudiendo su posesión ser atribuida a la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en caso de futuro deslinde.

Para practicar la referida nota marginal es necesario que la administración inicie el correspondiente expediente de deslinde, pues tal y como se señala en el escrito calificado, el lindero se encuentra aún sin precisar, de modo que, iniciado el procedimiento de deslinde, se practicará la nota marginal en caso de ser solicitada. En suma, y tal y como ha sido señalado en reiteradas ocasiones por la DGSJFP, no procede practicar la nota marginal solicitada al no haber sido incoado expediente de deslinde y no estar prevista ni en la normativa reguladora de las vías pecuarias ni en la normativa general de las Administraciones públicas.

Fundamentos de Derecho.

En lo relativo a la práctica de la nota marginal solicitada, ya se manifestó la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en resolución de 11 de febrero de 2021 respecto de una petición similar de la propia Consejería de Desarrollo Sostenible de Castilla-La Mancha, al señalar que “La publicidad del procedimiento de deslinde se contempla en el artículo 8 apartado 5 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias que dispone que ‘cuando los interesados en un expediente de deslinde aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite dicho expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por éste se practique la anotación marginal preventiva de esa circunstancia’.

Con independencia de la imprecisión del texto legal sobre el asiento legal (‘anotación marginal preventiva’), lo que resulta indudable es que la publicidad registral mediante un asiento en la finca sólo se contempla una vez iniciado el procedimiento de deslinde y con intervención de los interesados.

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

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

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

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este centro directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido –como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva– debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

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

4. Por otra parte, la nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde no está prevista en la normativa reguladora de las vías pecuarias, ni tampoco se prevé en la normativa general de las administraciones públicas.

Así, en el procedimiento de deslinde previsto en la Ley 33/2003 de 3 de noviembre (cfr. artículo 52), también se contempla la publicidad registral una vez iniciado dicho procedimiento.

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

Sin embargo, en el concreto supuesto analizado en este expediente, el contenido de la solicitud de la Administración y de la nota pretendida adolece una falta de determinación total acerca de ninguna circunstancia afectante a la finca, ya que se limita a expresar la colindancia con una vía pecuaria, lo cual ya resulta de la propia descripción de la finca (cfr. artículo 9 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento); advierte la posibilidad de un eventual deslinde, sin concretar siquiera si efectivamente la finca pudiera verse afectada por ello y en qué medida; además de recordar los efectos legales del deslinde, cuestión que resulta de la propia ley. Por tanto, tampoco puede practicarse la nota marginal solicitada al amparo de este precepto, pues no resulta una concreta calificación urbanística, medioambiental o administrativa de la finca más allá de su colindancia con una vía pecuaria.

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

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

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

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no sólo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del título VI de la ley que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general, como los artículos 199, 203 y 205.

Consecuentemente con todo ello, la propia Ley 13/2015, además, trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado, regulando en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria y en la disposición adicional primera de la Ley 13/2015 la aplicación auxiliar que permita el tratamiento de representaciones gráficas previniendo la invasión del dominio público”.

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

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

Contra el presente acuerdo de calificación (...)

La Registradora Cristina Ibáñez Moncho Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Cristina Ibáñez Moncho registrador/a de Registro Propiedad de Cogolludo a día cuatro de octubre 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 20 de octubre de 2023 mediante escrito y en base a los siguientes argumentos:

«Antecedentes.

Primero. De acuerdo a los artículos 324 y siguientes de la Ley Hipotecaria se recurre la notificación de inmatriculación de la finca con CRU 19004000602934 en El Cubillo de Uceda (Guadalajara), llevada a cabo por el Registro de la Propiedad de Cogolludo y recibida el 18 de mayo de 2023 en la Secretaría General de la Presidencia, sobre:

– Finca con CRU 19004000602934, sita en el municipio de El Cubillo de Uceda (Guadalajara). La parcela con referencia catastral 19122A505050350000PS, es colindante al este, con el tramo de la vía pecuaria denominada “(...)” con a 37,61 metros de anchura, y con una geometría que no es plenamente coincidente con la realidad jurídica catastral definida por la parcela catastral con referencia 19122A503090140000PT.

Segundo. Con fecha de firma 7 de septiembre de 2023 se emite informe desde el Servicio Forestal donde se informa que:

– El tramo afectado del (...) se encuentra clasificado desde 1966.
– El proyecto de clasificación fue aprobado por Orden Ministerial de 26 de octubre de 1966 por la que se aprueba la Clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de El Cubillo de Uceda (Guadalajara), publicada en el «Boletín Oficial de la Provincia de Guadalajara» número 137, el día martes, 15 de noviembre de 1966. En el procedimiento se cumplió con todos los trámites reglamentarios para la clasificación, incluido el trámite de exposición pública.

– La anchura establecida, en dicha clasificación, para esta vía pecuaria, es de 37,61 metros.

– Con posterioridad, se realizó una equidistribución de la propiedad en la que participó el dominio público, mediante un procedimiento de Concentración Parcelaria que tuvo su origen en el Decreto 2027/1965, de 1 de julio, por el que se declara de utilidad pública la concentración parcelaria de la zona de El Cubillo de Uceda (Guadalajara). La delimitación de la vía pecuaria en el procedimiento de concentración parcelaria no invalida el acto de clasificación primigenio, por lo que el ancho legal mínimo sigue siendo 37,61 metros.

– En la actualidad, se puede ver el trazado aproximado del eje de las vías pecuarias y el ancho legal en los visores cartográficos telemáticos, de libre acceso, habilitados al efecto por esta administración (Mapa 1).

– El dominio público de esta vía pecuaria está declarado y reconocido públicamente, aunque la administración aún no ha realizado el deslinde y amojonamiento. Por lo cual, el lindero entre el dominio público pecuario y la finca inmatriculada está aún sin precisar.

[se inserta imagen]

Tercero. La conclusión del informe es que la parcela con referencia catastral.

19122A505050350000PS, es colindante al este con el tramo de la vía pecuaria denominada “(...)” con a 37,61 metros de anchura, y con una geometría que no es plenamente coincidente con la realidad jurídica catastral definida por la parcela catastral con referencia 19122A503090140000PT.

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.

Cuarto. Con fecha 5 de octubre de 2023 tiene entrada comunicación del Registro de la Propiedad de Cogolludo donde se suspende la operación solicitada en el informe del Servicio Forestal emitido (...)

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: 14.500Km (56.000 ha).
- Vías Pecuarias Deslindadas: 3.200Km (17.800 ha).
- Vías Pecuarias digitalizadas, en proceso de actualización catastral: 2.200Km (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, artículo 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 número 46/2022 del Juzgado de Primera Instancia número 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 (artículo 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 de Cogolludo, 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: (...).»

IV

La registradora de la Propiedad suscribió informe el día 27 de octubre 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; 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; 99 del Reglamento Hipotecario; 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 7.500 de El Cubillo de Uceda. Dicha inscripción es notificada el mismo día a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

– Mediante instancia suscrita por la jefa del Servicio Forestal de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad, Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras hacer constar que se ha recibido la comunicación del Registro de la Propiedad de Cogolludo sobre la práctica de la 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.

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

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. 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.

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.

4. A diferencia de las inscripciones, donde la doctrina y la jurisprudencia admiten la existencia de *numerus apertus* (así, los artículos 2 de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario hablan de «cualesquiera otros derechos reales») en materia notas marginales nadie duda de que en nuestro ordenamiento jurídico rige un principio de *numerus clausus*. No cabe practicar notas marginales, sino en los casos expresamente previstos en la Ley y el Reglamento Hipotecario.

El procedimiento registral es de orden público.

En este sentido, no cabe que los intervinientes en el procedimiento registral lo alteren, modulen o modifiquen, sino que deben cumplir los trámites estrictamente contemplados en la Ley, incluida la propia Administración Pública.

La Administración Pública tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento de deslinde haciendo constar por nota al margen su incoación.

Así, con carácter general la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, dispone en su artículo 52:

«Reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad de deslinde, con sujeción a las siguientes normas:

a) El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.

b) El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.

c) El inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el “Boletín Oficial del Estado” y en el tablón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión.

Igualmente, el acuerdo de iniciación se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.

d) La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.

e) El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones».

En parecidos términos se pronuncia 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.

La nota marginal previa al inicio del expediente de deslinde, como pretende la recurrente no está prevista en la normativa reguladora de las vías pecuarias, ni tampoco se prevé en la normativa general de las Administraciones Públicas.

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 seguido 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.

Admitir una nota marginal de las características de las que pretende la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha iría en contra del principio registral de tracto sucesivo (artículo 20 de la Ley Hipotecaria), trasunto del principio constitucional de tutela judicial efectiva, pues supondría que la finca quedaría mermada en su valor por una afección indeterminada en su extensión y duración, sin haber sido oído al respecto el propio titular de dominio de la finca afectada.

Sin procedimiento administrativo alguno, se pretende hacer constar por nota marginal en la finca la posible afección de la finca a un deslinde futuro, con los daños y perjuicios inmediatos que eso produce (en la medida que va a restringir su tráfico jurídico).

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 procedimiento 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 calificadoradora 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 dispositivo 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. Esta función calificadoradora 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.

6. 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.

El argumento de que a través de esta nota marginal se protege el demanio público en que, consisten las vías pecuarias, no se sostiene porque:

a) Si realmente estamos ante una finca que invade una vía pecuaria, la obligación de la Administración Pública es iniciar el expediente de deslinde, anotando preventivamente su incoación en el Registro de la propiedad.

b) El registrador de la Propiedad siempre que tenga duda fundada de que se invade el dominio público debe impedir inmatriculaciones, excesos de cabida o inscripciones de representación gráficas que puedan perjudicarlo, como en numerosos preceptos lo ordena así la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria, por lo que sin necesidad de tal nota marginal el demanio público queda protegido (lo que ocurre es que en el supuesto de hecho de este expediente no considera la registradora que se produzca tal invasión).

c) Nunca va a quedar protegido el adquirente de la finca por el principio de fe pública registral por el hecho de que la nota marginal no se practique. Si en un momento posterior la Administración demostrara que la finca invade el demanio público (vía pecuaria o cualquier otra modalidad de dominio público), como resulta del artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria, se presume que la finca tiene la ubicación y delimitación geográfica que resulta de la base gráfica inscrita, pero es una presunción iuris tantum, que admite prueba en contrario, de manera que la Administración, cualquiera que sea el tercer adquirente de la finca, podrá demostrar en un específico expediente de deslinde seguido contra quien en cada momento sea titular registral, que existe invasión del demanio público.

d) No existe, en consecuencia, en esta materia de bases gráficas aplicación del principio de fe pública registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sino tan sólo del principio legitimación (presunción iuris tantum y no iuris et de iure), que por tanto puede ser desvirtuado en cualquier momento.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 15 de diciembre de 2023. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.