

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

16034 *Resolución de 18 de septiembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Corcubión-Muros, por la que se suspende la inmatriculación de una finca por existir dudas sobre la posible invasión de dominio público.*

En el recurso interpuesto por doña E. G. F. y don C. P. L. B., contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Corcubión-Muros, doña María Belén Avanzini Antón, por la que se suspende la inmatriculación de una finca por existir dudas sobre la posible invasión de dominio público.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 30 de octubre de 2018 por el notario de Santiago de Compostela, don Manuel Remuñán López, con el número 2.053 de protocolo, se formalizó la adjudicación hereditaria de una finca no inmatriculada.

II

Presentada dicha escritura el día 28 de diciembre de 2018 en el Registro de la Propiedad de Corcubión-Muros, acompañada del título previo de adquisición, se suspendió la inscripción del título presentado por medio de nota de calificación de fecha 21 de enero de 2019 por existir dudas sobre posible invasión de dominio público. El día 25 febrero 2019 se aportó certificado municipal de fecha 6 de febrero 2019, en el que se hacía constar que «no caso que nos ocupa, o plano parcelario catastral e o piano do PXOM non coinciden xa que a aliñación debuxada no PXOM reserva para váais a superficie desta parcela». A la vista de ello, la registradora solicitó informe territorial el día 18 de marzo de 2019 al Ayuntamiento de Muros indicando que «al no expresar claramente dicha certificación si existe o no oposición a la inmatriculación de dicha finca, o si la misma invade parcial o totalmente dominio público, solicita información expresa de si por parte de ese Ayuntamiento hay oposición a dicha inmatriculación» (...) con expresa advertencia de que en caso no remitirse el informe en plazo o no ser dicho informe claramente obstativo de la inmatriculación, «se continuará con el trámite inmatricular conforme al procedimiento ordinario, sin perjuicio de las notificaciones que en su caso procedan». Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud sin obtener respuesta, se extendió nota de calificación en los siguientes términos:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

La registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Doña E. G. F., el día 28/12/2018, bajo el asiento número 1508, del tomo 53 del Libro Diario y número de entrada 8322, que corresponde al documento otorgado por el Notario de Santiago de Compostela Don Manuel Remuñán López, con el número 2053/2018 de su protocolo, de fecha 30/10/2018, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos y fundamentos de Derecho:

Solicitándose la inmatriculación de finca conforme lo previsto en el artículo 205 LH:

1) Existen dudas de que la finca invada el dominio público, habiéndose aportado informe urbanístico del Ayuntamiento de Muros del que resulta que la parcela está reservada para viales y solicitado oportuno informe para la concreción de si implica o no la invasión de dominio público se siguen manteniendo las dudas antes mencionadas. Artículo 205 LH.

Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado.

No se toma anotación preventiva de suspensión por defecto subsanable por no haberse solicitado por el presentante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley Hipotecaria.

Contra la anterior nota de calificación (...)

Corcubión-Muros, a 13 de mayo de 2019 La registradora (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos de la registradora).»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña E. G. F. y don C. P. L. B. interpusieron recurso el día 21 de junio de 2019 mediante escrito y en los siguientes términos:

«Primera.—Antecedentes.

a.—D. C. P. L. B. es propietario, según escritura pública de Pacto de mejora, otorgada ante el Notario de Santiago de Compostela, Manuel Remuñán López, con fecha 30 de octubre de 2018, bajo su número de protocolo 2053, del inmueble sito en el municipio de Muros, con referencia catastral núm. 002518700MH93G0001MW y cuya descripción es:

Casa señalada con el número (...), municipio de Muros, que consta de planta baja, en parte a vivienda, de cincuenta y seis metros cuadrados construidos y en parte a almacén, de veinte metros cuadrados construidos, lo que hace una superficie total construida de ciento treinta y dos metros cuadrados, ocupando sobre su fundo la superficie de setenta y seis metros cuadrados. Tiene como anejo el resto de terreno sin edificar, con el que forma una sola finca de ciento setenta y siete metros cuadrados, que linda: Norte, M. F. B. y desconocido; Sur, M. F. B. y camino; Este, M. F. B. y camino; y Oeste, camino.

b.—Que una vez liquidados los correspondientes impuestos, se ha intentado proceder a la inmatriculación del inmueble en el Registro de la Propiedad de Corcubión-Muros.

Como consta en el expediente tramitado ante el Registro de la Propiedad de Corcubión-Muros, ha sido notificada a esta parte resolución de la Registradora de la Propiedad de Corcubión-Muros, de fecha 21 de enero de 2019, por la que se resolvió no practicar los asientos solicitados el 28/12/2018 bajo el asiento núm. 1508, del tomo 53 del libro diario, y número de entrada 8322, que corresponde al documento invocado en el expositivo anterior, y ello en base a que “existen dudas de la posible invasión de dominio público consultada la aplicación informática auxiliar, por lo que debe acreditarse la no invasión por medio del certificado correspondiente”.

c.—En virtud de tal argumentación invocada por la Registradora, se solicitó en fecha 29 de enero de 2019 del Ayuntamiento de Muros, el otorgamiento y expedición del correspondiente certificado de no invasión del dominio público municipal de la finca de referencia, siendo emitido informe de fecha 5 de febrero de 2019 por el Arquitecto Técnico Municipal, D. J. A. A. M., en el que se hace constar lo siguiente:

“A normativa municipal de aplicación é o Plan Xeral de Ordenación Municipal de Muros (PXOM) con data de aprobación definitiva o 10/12/2010, con anuncio e normativa publicados no DOG e no BOP do 24/12/2010.

Segundo o plano de ordenación urbanística 3.15B do PXOM o inmueble está situado no ámbito de solo de núcleos rurais de poboación regulado pola Ordenanza 11, artigo 113 do PXOM. Neste plano aparecen sinalados, entre outros, os diferentes ámbitos de ordenación, algunhas edificacións existentes e as aliñacións oficiais do viario público.

No caso que nos ocupa, o plano parcelario catastral e o plano do PXOM non coinciden xa que a aliñación debuxada no PXOM reserva para viais a superficie desta parcela.”

(...) De dicho plano del PXOM, debe destacarse tal y como el propio informe del Arquitecto Técnico Municipal indica, que existen construcciones, como hórreos, y viviendas, como la de D. C. P. L. B., en las que no se marca alineación alguna, dando a entender dicho plano que tales zonas ajenas a la alineación municipal están reservadas para viales por dicha planificación.

d.–El informe referido de 5 de febrero de 2019, fue certificado por la Secretaria municipal y remitido a esta parte solicitante (Reg. Salida de 6 de febrero de 2019, núm. 148), quien a su vez, le presentó a la Registradora de la Propiedad de Corcubión-Muros, a los fines de acreditar la no invasión de dominio público.

e.–En fecha 13 de mayo de 2019, se emite resolución de la Registradora de la Propiedad de Corcubión-Muros, por la que se resolvió no practicar los asientos solicitados el 28/12/2018 bajo el asiento núm. 1508, del tomo 53 del libro diario, y número de entrada 8322, y ello en base a que “Existen dudas de que la finca invada el dominio público, habiéndose aportado informe urbanístico del Ayuntamiento de Muros del que resulta que la parcela está reservada para viales y solicitado oportuno informe para la concreción de si implica o no la invasión de dominio público se siguen manteniendo las dudas antes mencionadas” (...).

Segunda.–Protección del dominio público y necesidad de motivación.

Es doctrina reiterada y consolidada de la Dirección General de los Registros y del Notariado (en lo sucesivo, DGRN) que la protección que el Registro de la Propiedad brinda al dominio público no debe referirse únicamente a aquél que conste inscrito y 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.

Resulta evidente que el legislador no ha querido otorgar al Registrador de la Propiedad, por cuanto se refiere a los procedimientos previstos en los artículos 205 y 199 LH, un papel meramente pasivo o de simple espectador. Más bien al contrario, tanto la legislación aplicable (especialmente desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015) como la doctrina emanada de la DGRN, configuran la posición del Registrador en estos procedimientos como la de un juzgador crítico e independiente, que deberá decidir motivadamente según su prudente criterio, sin que la mera oposición determine necesariamente la denegación de la inscripción.

Evidentemente, en caso de dudas de invasión del dominio público, resulta esencial la comunicación a la Administración correspondiente. Si bien, la oposición de la Administración, lejos de constituir, per se, un motivo de denegación de la inscripción debe constituir un elemento de entre los que dispone el Registrador para valorar si efectivamente se produce dicha invasión del dominio público o no. En el presente caso, se indica en la calificación recurrida que “(...) solicitado oportuno informe para la concreción de si implica o no la invasión de dominio público se siguen manteniendo las dudas antes mencionadas”. Pues bien, requerida aclaración al Registro, se nos comunica que la Registradora solicitó informe al Ayuntamiento de Muros, no contestando éste en modo alguno, por lo que no estamos ante una oposición de dicha Administración. Si bien, cabe hacer expresa mención a que no se da traslado de dicha solicitud, por lo que se desconoce si efectivamente se solicitó tal pronunciamiento del propio Ayuntamiento de Muros.

La Registradora, por tanto, tal y como recuerda la DGRN en su resolución de 18 de octubre de 2018, no puede eludir su responsabilidad y su deber de emitir un juicio crítico

fundamentado y motivado que esclarezca si efectivamente existe o, al menos, se constatan indicios suficientemente rigurosos para afirmar que se constata una invasión del dominio público.

Al no motivar ni efectuar un juicio crítico respecto de la presunta falta de contestación (que no oposición) del Ayuntamiento, se niega a esta parte conocer el expreso motivo generador de las dudas acerca de la afección o no del dominio público. Precisamente, esta actitud choca frontalmente con la nueva regulación del artículo 199 LH, la cual se incardina en el marco de la tan necesaria desjudicialización de procedimientos, que constituye uno de los objetivos principales de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, y de la Ley 13/2015, de 24 de junio.

Como señala la Resolución de 12 de febrero de 2016, “es doctrina de este Centro Directivo que cuando la calificación del registrador sea desfavorable es exigible, según los principios básicos de todo procedimiento y conforme a la normativa vigente; que al consignarse los defectos que, a su juicio, se oponen a la inscripción pretendida, aquélla exprese también una motivación suficiente de los mismos, con el desarrollo necesario para que el interesado pueda conocer con claridad los defectos aducidos y con suficiencia los fundamentos jurídicos en los que se basa dicha calificación (cfr. artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 2 de octubre de 1998, 22 de marzo de 2001, 14 de abril de 2010, 26 de enero de 2011, 20 de julio de 2012, entre otras muchas). Es indudable que, de este modo, serán efectivas las garantías del interesado recurrente, quien al conocer en el momento inicial los argumentos en que el registrador funda jurídicamente su negativa a la inscripción solicitada podrá alegar los fundamentos de Derecho en los que apoye su tesis impugnatoria, a la vista ya de los hechos y razonamientos aducidos por el registrador que pudieran ser relevantes para la Resolución del recurso. También ha mantenido esta Dirección General (vid. la Resolución de 25 de octubre de 2007, cuya doctrina confirman las más recientes de 28 de febrero y de 20 de julio de 2012) que no basta con la mera cita rutinaria de un precepto legal (o de Resoluciones de esta Dirección General), sino que es preciso justificar la razón por la que el precepto de que se trate es de aplicación y la interpretación que del mismo ha de efectuarse (y lo mismo debe entenderse respecto de las citadas Resoluciones), ya que sólo de ese modo se podrá combatir la calificación dictada para el supuesto de que no se considere adecuada la misma”. No obstante, conviene tener en cuenta que es igualmente doctrina de la Dirección General (Resoluciones de 21, 22 y 23 de febrero, 12, 14, 15, 16 y 28 de marzo, 1 de abril y 13 de octubre de 2005, 8 de mayo y 3 de diciembre de 2010 y 28 de febrero, 22 de mayo y 20 de julio de 2012) que la argumentación será suficiente para la tramitación del expediente si expresa suficientemente la razón que justifica dicha negativa de modo que el interesado haya podido alegar cuanto le ha convenido para su defensa. Lo cierto es que de la calificación no se puede extraer otra conclusión que la Registradora presenta dudas. Si bien, se desconocen las dudas de la presunta afección de la parcela al dominio público, si son dudas sobre toda la parcela, parte de la misma, o si dichas dudas provienen por la previsión de la misma a viales en el PXOM, o a otros aspectos. Se desconoce también el contenido del supuesto requerimiento aclaratorio (si es que existe, porque no se dio traslado del mismo), en teoría dirigido al Ayuntamiento de Muros, y si éste obtuvo respuesta.

No se cumple por tanto, con la exigencia de motivación.

Tercera.—Ausencia de motivación de la calificación impugnada.

De la nota de calificación de la Registradora se extrae que la falta de aclaración del Ayuntamiento de Muros, o pronunciamiento sobre a la inscripción solicitada se suscita, al menos en parte, en los siguientes términos:

“Segundo o plano de ordenación urbanística 3.15B do PXOM o inmueble está situado no ámbito de solo de núcleos rurais de poboación regulado pola Ordenanza 11, artigo 113 do PXOM. Neste plano aparecen sinalados, entre outros, os diferentes ámbitos de ordenación, algunhas edificacións existentes e as aliñacións oficiais do viario público.

No caso que nos ocupa, o plano parcelario catastral e o plano do PXOM non coinciden xa que a aliñación debuxada no PXOM reserva para vías a superficie desta parcela.”

En primer lugar cabe destacar que, si bien según se indica en el informe aportado, en el PXOM se prevé como zona destinada a viales la finca cuya inscripción se pretende, su mera constancia no implica per se su pertenencia a dominio público, puesto que la parcela propiedad del Sr. L. B. puede estar afectada a unos usos o aprovechamientos planteados en el PXOM, si bien no implica en absoluto que a través de la aprobación de tal instrumento urbanístico pierda el dominio sobre dicho bien. Es evidente que mientras no se desarrolle la ejecución de tales viales (algo más que improbable por otra parte, habida cuenta de que es palmario que no toda superficie fuera de alineación ha de ser destinada necesariamente a tal fin), nada ha de impedir la inmatriculación de la finca, a fin de la constancia de su dominio frente a terceros.

En segundo lugar, con independencia de lo anterior, resulta igualmente destacable que del informe emitido en 5 de febrero de 2019 no se extrae una absoluta afirmación por parte del Ayuntamiento de que le conste como invadido efectivamente dominio público. El Ayuntamiento, en cambio, se limita a comunicar a la Registradora que una parte de la finca cuya representación gráfica georreferenciada se pretende inscribir se encuentra calificada en el Plan General de Ordenación Urbana de Muros como viario, por estar fuera de alineación (al igual que otras construcciones, e incluso hórreos preexistentes a la aprobación del Plan).

Pues bien, la Registradora a la vista del informe emitido por el Ayuntamiento, debiera necesariamente haber decidido motivadamente si se afecta al dominio público o no. En la calificación recurrida, no obstante, concurre una suerte de automatismo en virtud del cual la Registradora deniega la inscripción de la representación gráfica georreferenciada por la presunta existencia de dudas, no existiendo oposición del Ayuntamiento. La calificación impugnada prescinde así totalmente de cualquier tipo de motivación o fundamento con base en criterios objetivos y razonados.

La ausencia de motivación y fundamentación es tal que incluso en la propia nota de calificación no se recoge expresamente la posición del Ayuntamiento de Muros, ni se hace mención a en qué parte de la finca en cuestión pueda existir la -posible-, que no cierta y absoluta, invasión del dominio público. Si bien, tal y como se viene afirmando, la Registradora evita efectuar cualquier valoración jurídica y pone fin al procedimiento iniciado por la simple y, como se verá más adelante, insostenible duda de invasión del dominio público.

Resulta llamativo, asimismo, que se omita cualquier tipo de referencia a la fundamentación jurídica sobre la clasificación del suelo calificado como viario en el PXOM. Es decir, se omite cualquier atención a que, la mera calificación en el PXOM como viario de la finca a georreferenciar no implica per se, en ningún caso, que el mismo devenga parte del dominio público.

De todo lo anterior se extrae un patente incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 199 LH y 99 RH.

No obstante lo anterior, esta parte ha solicitado del Ayuntamiento de Muros el complemento del informe sobre invasión o no de vía pública, a fin e [sic] que se aclare expresamente por dicha Administración si la mera constancia como viales implica la pertenencia al dominio público, así como que se proceda a certificar que la finca cuya inmatriculación se pretende no ha sido objeto de expropiación, cesión o reparcelación urbanística, por las que haya pasado a ser en todo o en parte dominio público. Se une a efectos probatorios tal solicitud como documento núm. cuatro, sin perjuicio de la aportación de la respuesta a dicha solicitud al expediente en cuanto se disponga de la misma.

Es reiterada y consolidada la doctrina de esta Dirección General en los supuestos en los que se pretende la inscripción de una representación gráfica y puede sintetizarse del siguiente modo:

a.–El registrador debe calificar en todo caso la existencia o no de dudas en la identidad de la finca, que pueden referirse a que la representación gráfica de la finca coincida en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, a la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas o a que se encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria (cfr. artículos 9,199 y 201 de la Ley Hipotecaria).

b.–A tal efecto el registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, las representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación, para lo que podrá acudir a la aplicación informática prevista en dicha norma y homologada en la Resolución de esta Dirección General de 2 de agosto de 2016, así como acceder a la cartografía catastral, actual e histórica, disponible en la Sede Electrónica del Catastro.

c.–Dado que con anterioridad a la Ley 13/2015, de 24 de junio, se permitía el acceso al Registro de fincas sin que se inscribiese su representación gráfica georreferenciada, la ubicación, localización y delimitación física de la finca se limitaba a una descripción meramente literaria, lo que puede conllevar una cierta imprecisión a la hora de determinar la coincidencia de la representación gráfica con otras fincas inmatriculadas con anterioridad a dicha norma.

d.–El registrador, a la vista de las alegaciones efectuadas, debe decidir motivadamente según su prudente criterio. En caso de haberse manifestado oposición por algún interesado, constituye uno de los principios de la regulación de la jurisdicción Voluntaria que, salvo que la Ley expresamente lo prevea, la sola formulación de oposición por alguno de los interesados no hará contencioso el expediente, ni impedirá que continúe su tramitación hasta que sea resuelto. Por tanto, y conforme al artículo 199 de la Ley Hipotecaria, “la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción”. Lo que no impide, por otra parte, que las alegaciones recibidas sean tenidas en cuenta para formar el juicio del registrador.

e.–El juicio de identidad de la finca por parte del registrador, debe estar motivado y fundado en criterios objetivos y razonados, sin que basten expresiones genéricas o remitirse a la mera oposición no documentada de un colindante.

Cuarta.–Adquisición de dominio público como consecuencia de planes urbanísticos.

Por cuanto se refiere al fondo del asunto, la finca respecto de la que se insta el procedimiento previsto en el artículo 199 Ley Hipotecaria se encuentra fuera de la alineación prevista en el Plano 3.15B del PXOM de Muros, en zona de núcleo rural.

La adquisición de bienes por parte de la Administración puede ser a título oneroso (art 50 y siguientes de la Ley 5/2011, de 30 de septiembre), siempre mediante documento público, a título gratuito (art 56), o bien por el ejercicio de potestades públicas –art. 58 y 59– (expropiación o mediante adjudicación en procedimientos de ejecución). Pues bien, sobre la finca cuya inmatriculación se pretende ningún expediente de adquisición existe, no siendo suficiente para entender su mera adquisición al dominio público su clasificación urbanística. Establece el artículo 7.5 de la Ley 5/2011 de 30 de septiembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, que En ningún caso se entenderá producida la afectación de los bienes y derechos por la simple calificación urbanística de los usos de los mismos.

Asimismo, la mera previsión para viales en el PXOM no implica la pertenencia al dominio público, en función de lo establecido en los artículos 74 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Bases del Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril). En idéntico sentido, la regulación de los artículos 3 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Es pues que, para la resolución de las dudas infundadas que pudieran haberse suscitado sobre la afección de la parcela en todo o en parte a dominio público, las cuales no se concretan ni se justifican en la resolución recurrida, resulta procedente determinar si

la mera afectación de la finca para ser destinada a viales implica el carácter demanial de la misma antes de producirse la aprobación del instrumento de ejecución del planeamiento que determina la afectación de la finca para ser destinada a viales.

A este respecto ya se pronunció la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 31 de mayo de 2017 en los siguientes términos: “La jurisprudencia viene manteniendo que la existencia de normas urbanísticas o acuerdos municipales sobre ejecución del planeamiento que afecten a terrenos de propiedad privada no implica que estos pasen al dominio público por tal razón, hasta tanto no exista el acto formal de cesión de tales terrenos. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 26 de septiembre de 1989, decía que la cesión obligatoria de terrenos no opera de modo automático sino en la forma que reglamentariamente se determine de acuerdo con los distintos supuestos de ejecución del planeamiento urbanístico, y la del mismo Tribunal, Sala Primera, de 24 de diciembre de 1996, señala, en tales casos, como título transmisivo de la titularidad dominical al Ayuntamiento la ‘correspondiente acta de entrega y aceptación’. Así, esta última señala que ‘la inclusión en un plan general de ordenación de un terreno de propiedad privada como destinado a viales y la obligación –que a los propietarios del suelo urbano impone el artículo 83.3.1.º de la Ley del Suelo de 1976, en la actualidad norma supletoria estatal, de ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, no determinan por sí solas la conversión en dominio público municipal de esos terrenos, sino que es necesario para ello que esa cesión gratuita de viales, establecida en los sistemas de actuación urbanística se lleve a cabo con arreglo a las normas de procedimiento aplicables, normas que son de inexcusable observancia, debiendo señalarse que la cesión, como cumplimiento de esa obligación impuesta a los propietarios de suelo urbano por la legislación urbanística, se produce con la correspondiente acta de entrega y recepción, que produce la transmisión al Ayuntamiento de la titularidad dominical”, doctrina que es reiterada, a propósito del ejercicio de acción negatoria de servidumbre, por la Sentencia del Alto Tribunal de 18 de noviembre de 2004, considerando que, a pesar de existir acuerdo de cesión al Ayuntamiento, como el mismo no había sido ejecutado, subyace el derecho de propiedad sobre el suelo sujeto a planificación. Cabe citar en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 14 de marzo de 2011, y las Sentencias más recientes del Tribunal Supremo, también de la Sala Primera, de 3 y 29 de octubre de 2014 y 17 de noviembre de 2015, que citan la anterior, las cuales establecen que el concepto de vía pública es jurídico y no de mero hecho, y trayendo a colación la de 24 de diciembre de 1996, que declara rotundamente que la inclusión en un plan de urbanismo no convierte terrenos de propiedad privada destinados a viales en dominio público, sino a través del acto de entrega y aceptación. Y este criterio es asimismo compartido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 27 de abril de 1999, señala que ‘si el sistema de ejecución para un polígono era el de cesión de viales, conforme al artículo 129 de la Ley del Suelo, en tal sistema los propietarios deberán ceder al Ayuntamiento los terrenos viales, lo que constituye prueba de que tales viales pertenecen a su legítimo propietario mientras no se lleva a cabo la cesión, pues, aunque la obligación de la cesión obligatoria de terrenos según la Ley del Suelo haya de efectuarse en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los proyectos que lo desarrollen, ello no quiere decir que no deban cumplirse las formalidades legales para esta cesión y por el solo hecho de que una zona de la finca matriz esté destinada a viales no puede afirmarse que tales viales tuvieran la condición de vías públicas ni estuvieren por este solo hecho afectadas al dominio público con destino al uso público, ya que para ello eran precisas dos condiciones: la primera, que salieran del patrimonio de la propietaria y entraran en el patrimonio municipal y la segunda, que una vez fuera del dominio particular y dentro del de la Administración, ésta realizara un acto de aceptación, que en todo caso supone la previa transmisión del bien desde el patrimonio del particular al de la persona jurídica

administrativa' (en el mismo sentido, las Sentencias de 6 de diciembre de 1980, 21 de junio de 1983 y 14 de noviembre de 1995)".

Resulta evidente, por tanto, que la adquisición por parte de la Administración local de los bienes incluidos fuera de la alineación prevista en el PXOM requiere de un acto administrativo previo que lo legitime cual es la aprobación del correspondiente expediente expropiatorio, o escritura de cesión.

La Registradora, haciendo uso de los medios auxiliares a su alcance, pudiera haber constatado que no existe expropiación, ni cesión realizada a favor de la Administración. Incluso, pudiera haber requerido al Ayuntamiento en tal sentido, requerimiento que si ejecutó esta parte, a la espera de la oportuna respuesta, la cual se pondrá en efectivo conocimiento tan pronto se disponga de la misma.

Resulta evidente que de la información derivada del informe de 5 de febrero del Ayuntamiento de Muros no se puede concluir, ni tan siquiera dudar, acerca de que la propiedad de esta parte esté en entredicho. Es más, lo que hace el Ayuntamiento es únicamente informar sobre lo que puede, esto es, la aparente previsión para viales del fundo, sin que se indique que se vea afectado el dominio público, o sin que se oponga a la inscripción solicitada, a pesar de comunicársele el objeto del informe. Por otra parte, la denegación de la inscripción por la Registradora, además de resultar contraria a la legislación aplicable, supone un claro perjuicio para el propietario que se verá impedido para efectuar las cesiones que en su momento correspondan toda vez que se ve incapaz de evidenciar el perímetro de la finca registral al denegarse el acceso de la misma al Registro de la Propiedad.

Por todo lo expuesto,

A la Dirección General de Registros y del Notariado solicito que admita el presente escrito, con los documentos que acompaño, tenga por presentado recurso contra la negativa de fecha 13 de mayo de 2019 de la Ilma. Sra. Registradora del Distrito Hipotecario de Corcubión-Muros, a practicar la inscripción solicitada en fecha 28 de diciembre de 2018, y en su vista y previos los trámites que procedan, dicte resolución ordenando la práctica de la inscripción interesada.»

IV

Mediante escrito, de fecha 5 de julio de 2019, la registradora de la Propiedad se ratificó en su calificación, emitió informe, y remitió el expediente a este Centro Directivo, haciendo constar que remitió el recurso interpuesto al notario autorizante del título calificado sin que éste haya aportado alegación alguna.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10 y 205 de la Ley Hipotecaria, y las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de mayo de 2017, 11 de octubre de 2018 y 5 de marzo y 10 de abril de 2019, así como las Resoluciones y sentencias en ellas citadas.

1. Por nota de calificación de fecha 21 de enero de 2019 se suspende la inmatriculación de una finca, solicitada conforme al artículo 205 de la Ley Hipotecaria, por existir dudas sobre posible invasión de dominio público.

Para intentar disipar tales dudas se aporta certificado municipal de fecha 6 de febrero 2019, en el que se hace constar que «no caso que nos ocupa, o plano parcelario catastral e o plano do PXOM non coinciden xa que a aliñación debuxada no PXOM reserva para vías a superficie desta parcela».

A la vista de ello, la registradora solicita informe al Ayuntamiento indicando que «al no expresar claramente dicha certificación si existe o no oposición a la inmatriculación de dicha finca, o si la misma invade parcial o totalmente dominio público, solicita información expresa de si por parte de ese Ayuntamiento hay oposición a dicha inmatriculación», con expresa advertencia de que en caso no remitirse el informe en plazo o no ser dicho

informe claramente obstativo de la inmatriculación, «se continuará con el trámite inmatricular conforme al procedimiento ordinario, sin perjuicio de las notificaciones que en su caso procedan».

Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud sin obtener respuesta se extiende nota de calificación objeto del presente recurso de fecha 13 de mayo de 2019 por la que se resolvió no practicar los asientos solicitados, por el motivo de que «existen dudas de que la finca invada el dominio público, habiéndose aportado informe urbanístico del Ayuntamiento de Muros del que resulta que la parcela está reservada para viales y solicitado oportuno informe para la concreción de si implica o no la invasión de dominio público se siguen manteniendo las dudas antes mencionadas».

Los recurrentes alegan, en esencia, que «al no motivar ni efectuar la registradora un juicio crítico respecto de la presunta falta de contestación (que no oposición) del Ayuntamiento, se niega a esta parte conocer el expreso motivo generador de las dudas acerca de la afección o no del dominio público». También alegan que la mera previsión para viales en el Plan Xeral de Ordenación Urbana no implica la pertenencia al dominio público hasta tanto no exista el acto formal de expropiación o cesión de tales terrenos, y que mientras tanto, «nada ha de impedir la inmatriculación de la finca, a fin de la constancia de su dominio frente a terceros», y «para efectuar las cesiones que en su momento correspondan». Según los recurrentes, «lo que hace el Ayuntamiento es únicamente informar la aparente previsión para viales del fundo, sin que se indique que se vea afectado el dominio público, y sin que se oponga a la inscripción solicitada, a pesar de comunicársele el objeto del informe».

2. El artículo 205 de la Ley Hipotecaria dispone que «si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida».

A este respecto debe recordarse que este Centro Directivo ha rechazado que la falta de respuesta pueda equipararse a la no oposición a la inmatriculación según el artículo mencionado, pues como se dijo en la Resolución de 11 de octubre 2018 «no cabe atribuir a este hecho el alcance que pretenden los recurrentes, quienes invocan a su favor una suerte de resolución presunta favorable por la vía del silencio administrativo. Y ello no sólo porque dicha técnica del silencio administrativo no rige en materia de nulidad o validez civil de los actos o contratos sujetos al Derecho privado (vid. Resolución de 27 de junio de 2018) –y en el presente caso, la pretensión deducida se refiere a la inscripción de un derecho de propiedad privada inmobiliaria sujeta a la legislación civil e hipotecaria, dentro de cuyo procedimiento de inscripción la intervención requerida de la Administración es de mero informe y no de resolución de ningún procedimiento administrativo–, sino también porque el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas excluye el sentido favorable del silencio en este caso por dos motivos: a) primero, porque exceptuona de la regla general del silencio positivo los casos exceptuados por una norma de rango legal, norma que en el presente supuesto está integrada por el párrafo tercero del artículo 205 de la Ley Hipotecaria que, como hemos visto, establece que “si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida”, lo que excluye claramente la posibilidad de interpretar que la falta de emisión del informe de la Administración en plazo genere un efecto equivalente al de una resolución presunta de carácter favorable que obligue a la estimación de la

pretensión del interesado, y b) segundo, porque el mismo artículo 24 de la Ley 39/2015 excluye de forma directa, sin remisión normativa interpuesta alguna, el carácter favorable o positivo del silencio, antes al contrario establece expresamente su carácter desestimatorio, en los casos de solicitudes “cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público».

Por tanto, aunque en el presente caso el párrafo final de la solicitud de informe por parte de la registradora al Ayuntamiento, advertía de que en caso no remitirse el informe en plazo o no ser dicho informe claramente obstativo de la inmatriculación, «se continuará con el trámite inmatricular conforme al procedimiento ordinario, sin perjuicio de las notificaciones que en su caso procedan», lo cierto es que, conforme al artículo 205 de la Ley Hipotecaria, no cabe aplicar tal automatismo, sino que la procedencia o no de la practicar la inmatriculación pretendida depende de que «el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público» y si conserva tales dudas, ha de expresarlas, detallarlas y motivarlas suficientemente en su nota de calificación negativa.

3. Como ya señaló la resolución de 10 de abril de 2019 «respecto de las alegaciones del recurrente relativas a la falta de suficiente motivación de la calificación impugnada, debe recordarse la doctrina de este Centro Directivo según la cual cuando la calificación del registrador sea desfavorable es exigible, conforme a los principios básicos de todo procedimiento y a la normativa vigente, que al consignarse los defectos que, a su juicio, se oponen a la inscripción pretendida, aquélla exprese también una motivación suficiente de los mismos, con el desarrollo necesario para que el interesado pueda conocer con claridad los defectos aducidos y con suficiencia los fundamentos jurídicos en los que se basa dicha calificación (cfr. artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 2 de octubre de 1998, 22 de marzo de 2001, 14 de abril de 2010, 26 de enero de 2011, 20 de julio de 2012, 12 de febrero de 2016, 26 de abril y 19 de junio de 2017, 21 de noviembre de 2018 y 1 de marzo de 2019, entre otras muchas). Es indudable que, de este modo, serán efectivas las garantías del interesado recurrente, quien al conocer en el momento inicial los argumentos en que el registrador funda jurídicamente su negativa a la inscripción solicitada podrá alegar los fundamentos de Derecho en los que apoye su tesis impugnatoria, a la vista ya de los hechos y razonamientos aducidos por el registrador que pudieran ser relevantes para la Resolución del recurso. También ha mantenido esta Dirección General (vid. la Resolución de 25 de octubre de 2007, cuya doctrina confirman las de 28 de febrero y 20 de julio de 2012 o las más recientes de 13 de septiembre de 2017, 30 de enero de 2018 y 2 de enero y 1 de marzo de 2019) que no basta con la mera cita rutinaria de un precepto legal (o de Resoluciones de este Centro Directivo), sino que es preciso justificar la razón por la que el precepto de que se trate es de aplicación y la interpretación que del mismo ha de efectuarse (y lo mismo debe entenderse respecto de las citadas Resoluciones), ya que sólo de ese modo se podrá combatir la calificación dictada para el supuesto de que no se considere adecuada la misma. No obstante, conviene tener en cuenta que es igualmente doctrina de esta Dirección General (Resoluciones de 21, 22 y 23 de febrero, 12, 14, 15, 16 y 28 de marzo, 1 de abril y 13 de octubre de 2005, 8 de mayo y 3 de diciembre de 2010 y 28 de febrero, 22 de mayo y 20 de julio de 2012, además de otras más recientes –cfr., por todas, la de 1 de marzo de 2019–) que la argumentación será suficiente para la tramitación del expediente si expresa suficientemente la razón que justifica dicha negativa de modo que el interesado haya podido alegar cuanto le ha convenido para su defensa. Y debe recordarse que también es doctrina reiterada de esta Dirección General (vid., entre otras muchas, las Resoluciones de 17 de septiembre y 15 y 19 de octubre de 2004, 20 de abril y 23 de mayo de 2005, 20 de enero de 2006, 31 de enero de 2007, 11 de febrero de 2008, 13 de diciembre de 2010, 7 de julio de 2011, 16 de septiembre de 2014 y 12 de diciembre de 2017) que el momento procedimental, único e idóneo, en el que el registrador ha de exponer todas y cada una de las razones que motivan su decisión de denegar la práctica del asiento solicitado es el de la calificación (artículo 19 bis de la Ley Hipotecaria) sin que, por consiguiente, hayan de

ser tenidas en cuenta las que pueda introducir en su informe, toda vez que, si el registrador retrasa la exposición de sus argumentos a dicho informe, el interesado o legitimado para recurrir se ve privado de su derecho, pues desconocerá la razón última de la decisión recurrida y no podrá exponer adecuadamente al órgano competente para conocer de su recurso sus argumentos. Igualmente, se ha expuesto que en dicho informe no cabe aducir nuevos fundamentos o razones en defensa de la nota de calificación pues, por el mismo trámite del recurso frente a la calificación, el interesado desconocerá las razones añadidas por el registrador».

En el presente caso, no hay en la nota de calificación recurrida motivación alguna sobre qué razones fácticas o jurídicas fundamentan tales dudas, más allá de reiterar que «se siguen manteniendo las dudas» acerca de si la finca invade o no dominio público.

4. Por otra parte, en cuanto a la cuestión de si la mera afectación de la finca para ser destinada a viales implica el carácter demanial de la misma, como ya se señaló en la Resolución de este Centro Directivo de 5 de marzo de 2019, conforme a los artículos 9 y 199 de la Ley Hipotecaria debe evitarse la inscripción de una representación gráfica que coincida en todo o parte el dominio público, por lo que resulta procedente determinar si la mera afectación de la finca para ser destinada a viales implica el carácter demanial de la misma antes de producirse el acto formal de cesión y aceptación por la Administración cesionaria.

A este respecto ya se pronunció este Centro Directivo en Resolución de 31 de mayo de 2017 en los siguientes términos: «La jurisprudencia viene manteniendo que la existencia de normas urbanísticas o acuerdos municipales sobre ejecución del planeamiento que afecten a terrenos de propiedad privada no implica que estos pasen al dominio público por tal razón, hasta tanto no exista el acto formal de cesión de tales terrenos. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 26 de septiembre de 1989, decía que la cesión obligatoria de terrenos no opera de modo automático sino en la forma que reglamentariamente se determine de acuerdo con los distintos supuestos de ejecución del planeamiento urbanístico, y la del mismo Tribunal, Sala Primera, de 24 de diciembre de 1996, señala, en tales casos, como título transmisivo de la titularidad dominical al Ayuntamiento la “correspondiente acta de entrega y aceptación”. Así, esta última señala que “la inclusión en un plan general de ordenación de un terreno de propiedad privada como destinado a viales y la obligación –que a los propietarios del suelo urbano impone el artículo 83.3.1.º de la Ley del Suelo de 1976, en la actualidad norma supletoria estatal, de ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, no determinan por sí solas la conversión en dominio público municipal de esos terrenos, sino que es necesario para ello que esa cesión gratuita de viales, establecida en los sistemas de actuación urbanística se lleve a cabo con arreglo a las normas de procedimiento aplicables, normas que son de inexcusable observancia, debiendo señalarse que la cesión, como cumplimiento de esa obligación impuesta a los propietarios de suelo urbano por la legislación urbanística, se produce con la correspondiente acta de entrega y recepción, que produce la transmisión al Ayuntamiento de la titularidad dominical”, doctrina que es reiterada, a propósito del ejercicio de acción negatoria de servidumbre, por la Sentencia del Alto Tribunal de 18 de noviembre de 2004, considerando que, a pesar de existir acuerdo de cesión al Ayuntamiento, como el mismo no había sido ejecutado, subyace el derecho de propiedad sobre el suelo sujeto a planificación. Cabe citar en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 14 de marzo de 2011, y las Sentencias más recientes del Tribunal Supremo, también de la Sala Primera, de 3 y 29 de octubre de 2014 y 17 de noviembre de 2015, que citan la anterior, las cuales establecen que el concepto de vía pública es jurídico y no de mero hecho, y trayendo a colación la de 24 de diciembre de 1996, que declara rotundamente que la inclusión en un plan de urbanismo no convierte terrenos de propiedad privada destinados a viales en dominio público, sino a través del acto de entrega y aceptación. Y este criterio es asimismo compartido por la Sala Tercera del

Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 27 de abril de 1999, señala que “si el sistema de ejecución para un polígono era el de cesión de viales, conforme al artículo 129 de la Ley del Suelo, en tal sistema los propietarios deberán ceder al Ayuntamiento los terrenos viales, lo que constituye prueba de que tales viales pertenecen a su legítimo propietario mientras no se lleva a cabo la cesión, pues, aunque la obligación de la cesión obligatoria de terrenos según la Ley del Suelo haya de efectuarse en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los proyectos que lo desarrollen, ello no quiere decir que no deban cumplirse las formalidades legales para esta cesión y por el solo hecho de que una zona de la finca matriz esté destinada a viales no puede afirmarse que tales viales tuvieran la condición de vías públicas ni estuvieren por este solo hecho afectadas al dominio público con destino al uso público, ya que para ello eran precisas dos condiciones: la primera, que salieran del patrimonio de la propietaria y entraran en el patrimonio municipal y la segunda, que una vez fuera del dominio particular y dentro del de la Administración, ésta realizara un acto de aceptación, que en todo caso supone la previa transmisión del bien desde el patrimonio del particular al de la persona jurídica administrativa” (en el mismo sentido, las Sentencias de 6 de diciembre de 1980, 21 de junio de 1983 y 14 de noviembre de 1995)».

Por todo ello, no puede mantenerse la calificación de la registradora, por no resultar que se haya materializado el acto formal de cesión a la Administración Pública –futura titular del bien demanial–, siendo además conveniente y necesario para la determinación de la parte de finca que haya de ser objeto de cesión, por resultar así del número 4 del artículo 30 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, al decir que «en las resoluciones, actas o escrituras mencionadas, podrán llevarse a cabo las segregaciones o modificaciones hipotecarias que procedan, para la determinación registral de la finca que es objeto de cesión» y que precisará, para el caso de tratarse de una cesión de parte de la finca, la segregación de la porción objeto de cesión, con incorporación de las representaciones gráficas georreferenciadas, tanto de la finca segregada como de la finca resto, por tratarse de un supuesto de inscripción obligatoria (cfr. artículo 9 de la Ley Hipotecaria y, por todas, la Resolución de esta Dirección General de 12 de febrero de 2016).

5. En el presente caso, por la falta de motivación suficiente de la nota de calificación recurrida, y en consideración además a la acertada alegación de los recurrentes, la mera previsión en el planeamiento urbanístico de una finca a viales no implica la pertenencia al dominio público hasta tanto no exista el acto formal de expropiación o cesión de tales terrenos, la nota de calificación, tal como consta redactada, ha de ser revocada.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar 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, 18 de septiembre de 2019.–El Director general de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.