

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

24814 *Resolución de 28 de julio de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Arteixo, por la que se suspende la inmatriculación de una finca porque la misma ocupa una superficie de 117 metros cuadrados de dominio público según oposición formulada por la Administración Pública.*

En el recurso interpuesto por don Federico José Ramón Cantero Núñez, notario de Arteixo, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Arteixo, don Emiliano Voces de Onaindi González, por la que se suspende la inmatriculación de una finca porque la misma ocupa una superficie de 117 metros cuadrados de dominio público según oposición formulada por la Administración Pública.

Hechos

I

Mediante dos títulos públicos sucesivos, acompañados de acta notarial de rectificación descriptiva, se solicitaba la inmatriculación de una finca por la vía del artículo 205 de la Ley Hipotecaria.

Dicha acta notarial, tramitada conforme al artículo 18.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, constaba autorizada por la notaria de Arteixo, doña Marta Abelaira Fernández, en sustitución por ausencia reglamentaria de su compañero de residencia, don Federico José Ramón Cantero Núñez, y para el protocolo de éste.

II

Presentada dicha documentación en el Registro de la Propiedad de Arteixo, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento, de acuerdo con los artículos 18 y concordantes de la Ley Hipotecaria y los pertinentes del Reglamento Hipotecario para su ejecución, que se presentó el día 9 de Marzo último, junto con acta de rectificación autorizada el día 10 de Noviembre de 2022 por la Notario de Arteixo doña Marta Abelaira Fernández, sustituyendo a su compañero don Federico-José Cantero Núñez, bajo el asiento 1752 del diario 92, ha sido calificado negativamente, en base a los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

I. Hechos:

En la precedente escritura los esposos don R. S. L. y doña M. C. C. A., don J. A. S. C. y doña M. C. P. V. y don M. L. P. y doña M. D. L. M., como propietarios por terceras e iguales partes de un monte bajo denominado “(...)”, en la Parroquia de (...), de la superficie de 37 áreas y según reciente medición 32 áreas 49 centiáreas, finca no inscrita y que habían adquirido por compra a don J. A. E. R. en virtud de escritura autorizada el día 26 de Junio de 1978 por el Notario de A Coruña don Francisco Alonso Rey, la dividen materialmente en 3 parcelas, una de las cuales, la letra B, con una superficie de 10 áreas 63 centiáreas –que se corresponde con la parcela catastral 177 del polígono 41–, y disuelven la comunidad que constituyen, adjudicando dicha parcela a los esposos don M. L. P. y doña M. D. L. M. Posteriormente por acta autorizada el día el

día 10 de Noviembre de 2022 por la Notario de Arteixo doña Marta Abelaira Fernández, sustituyendo a su compañero don Federico-José Cantero Núñez, número de protocolo 2446, los citados esposos don M. y doña M. D. rectifican la descripción de dicha finca, procediendo a notificar a los afectados según el Catastro y la realidad que son la Xunta de Galicia –titular de la (...), polígono 41, parcela 9019– y don J. M. S. C. – polígono 41, parcela 19–, sin ninguno de ellos haya formulado oposición en el plazo legal.

En vista de la colindancia de la finca que se pretende inmatricular con la carretera (...) y por existir dudas razonables sobre la posible invasión del dominio público, por este Registro se notifica asimismo a la Agencia Gallega de Infraestructuras de la Consellería de Infraestructuras y Movilidad la Xunta de Galicia el día 27 de marzo de 2023.

II. Fundamentos de derecho:

Impide practicar la inscripción solicitada el siguiente defecto:

El día 13 de abril último tuvo entrada en este Registro escrito de fecha 10 de Abril de 2023 firmado por don F. M. I., Director de la Agencia Gallega de Infraestructuras de la Consellería de Infraestructuras y Movilidad la Xunta de Galicia manifestando su disconformidad con la inscripción de la finca antes expresada porque la misma ocupa una superficie de 117 m² de dominio público.

Así resulta de lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria y preceptos concordantes.

Por todo lo expuesto, y teniendo lo reseñado en los hechos y fundamentos de derecho el carácter de subsanable, se suspende la práctica de la inscripción solicitada.

La presente calificación negativa causa prórroga automática desde la fecha de la última notificación.

Contra esta calificación (...)

Arteixo, a 5 de mayo de 2.023. El Registrador, Fdo: Don Emiliano Voces de Onaindi González.»

En concreto, el citado escrito de oposición del director de la Agencia Gallega de Infraestructuras de la Consellería de Infraestructuras y Movilidad la Xunta de Galicia, incorporaba la siguiente alegación y documentación gráfica:

[Traducción al castellano: «La representación gráfica de la finca, la superficie y demás datos del registro, deben respetar el dominio público delimitado por la línea de dominio público establecida mediante coordenadas U.T.M. ETRS-89 (X,Y) en el plano que se acompaña»]. (...)

III

Contra la anterior nota de calificación, don Federico José Ramón Cantero Núñez, notario de Arteixo, interpuso recurso el día 2 de junio de 2023 mediante escrito en los siguientes términos:

«Hechos.

I

Con fecha 9 de marzo de 2023 se presentó escritura de disolución de condominio, autorizada por el Notario de Carballo, don Carlos Mosquera Delgado, en unión de acta de rectificación autorizada el día 10 de noviembre de 2022 por mi compañera de Arteixo doña M. A. F., que actuaba en sustitución y para mi protocolo, bajo el asiento 1752 del diario 92.

II

Efectivamente para adecuar la realidad física de la finca y la realidad catastral y poder así inmatricular la finca, se autorizó la mencionada acta, el día 10 de noviembre de 2022 por la Notario de Arteixo doña M. A. F., en sustitución del Notario que suscribe estas líneas, número de protocolo 2446– En ella, los esposos don M. y doña M. D. rectifican la descripción de dicha finca, procediendo a notificar a los afectados según el Catastro y la realidad, que son la Xunta de Galicia (titular de la [...], polígono 41, parcela 9019) y don J. M. S. C. (polígono 41, parcela 19), sin que ninguno de ellos haya formulado oposición en el plazo legal, por lo que se obtuvo la plena concordancia entre título y la certificación catastral.

III

Con fecha 5 de marzo de 2023, dicha documentación fue calificada negativamente por el Registrador de la Propiedad de Arteixo dado que, en vista de la colindancia de la finca que se pretende inmatricular con la carretera (...) y por existir dudas razonables sobre la posible invasión del dominio público, se procedió por el Registro a notificar a la Axencia Galega de Infraestructuras de la Consellería de Infraestructuras e Mobilidade de la Xunta de Galicia (en adelante A.X.I.) el día 27 de marzo de 2023.

IV

El 13 de abril tuvo entrada en el Registro escrito de fecha 10 de abril de 2023 firmado por don F. M. I., Director de la A.X.I. manifestando su disconformidad con la inscripción de la finca antes expresada porque la misma ocupa una superficie de 117 m2 de dominio público.

En base a lo dispuesto en el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, el Registrador califica negativamente el documento.

Fundamentos de Derecho.

Vistos: artículo 9.3 de la Constitución española; artículos 32, 205 Ley Hipotecaria; artículos 36, 38, 41 y 42 de la Ley 33/2002 de 3 noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas; artículos 29 y 30 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras y su Disposición Adicional Quinta; Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia; artículo 73 del Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia; artículos 11 y 36 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; art 1 del Código Civil.

Primero. Cuestión acerca de la procedencia de la comunicación previa efectuada por el Registrador.

Establece el artículo 205 de la Ley Hipotecaria en su párrafo 3 9 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”.

La comunicación previa que efectúa el Registrador, está exclusivamente fundada en la mera colindancia de la finca que se pretende inmatricular con el dominio público viario, ya que en ningún caso se hace referencia a que dicha duda fundada se sustente en la información territorial asociada.

A este respecto conviene precisar que el texto del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, justifica la necesidad de dicha notificación previa, cuando de la información territorial

asociada no resulte nítidamente una invasión del dominio público (que conllevaría una calificación negativa), pero que dicha invasión pueda inducirse de la misma.

Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 38 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece que: “1. Cuando se inscriban en el Registro de la Propiedad excesos de cabida de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración pública, el Registrador, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción la limitación de efectos a que se refiere el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, deberá ponerlo en conocimiento de los órganos a los que corresponda la administración de éstas, con expresión del nombre, apellidos y domicilio, si constare, de la persona o personas a cuyo favor se practicó la inscripción, la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita.

2. Igual comunicación deberá cursarse en los supuestos de inmatriculación de fincas que sean colindantes con otras pertenecientes a una Administración pública”

En consecuencia, la regla general en base a los preceptos examinados, es que si de la información territorial asociada, no resulta la invasión del dominio público, lo suyo es practicar la inscripción y posteriormente comunicar la inmatriculación efectuada a la entidad titular de dicho dominio, para que si fuere procedente y lo considerase oportuno, adoptase las medidas legales que considere convenientes para la salvaguardia del demanio.

Si estudiamos la normativa sectorial, sí que se observa una desviación respecto de este principio general. Ni de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia, ni del Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia, resulta ninguna particularidad a la hora de inmatricular fincas lindantes con el dominio viario. Sin embargo, de la Disposición transitoria tercera de la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia, resulta la aplicación supletoria de la normativa estatal.

Ello nos lleva al artículo 30.7 de la Ley 37/2015 de 29 de septiembre, de Carreteras, que reza: “Cuando se trate de inmatricular por terceros en el Registro de la Propiedad bienes inmuebles situados en la zona de servidumbre, en la descripción de aquéllos se precisará si lindan o no con el dominio público viario. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración General del Estado, en la que se acredite que no se invade el dominio público”.

Por lo tanto, sí que es cierto que pese a la regla general establecida en los artículos 205 de la Ley Hipotecaria y 38 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas, la normativa sectorial sí impone (de modo residual y supletorio) la necesidad de la previa comunicación a la Entidad titular de la Carretera que linde con la finca que se pretende inmatricular.

Prima facie la actuación por parte del Registro de la Propiedad, pudiera parecer la correcta. Sin embargo, no deben olvidarse los particulares de este caso concreto. Efectivamente, para llevar a cabo la inmatriculación de la finca se presentan en el Registro de la Propiedad el título inmatriculador, acompañado del correspondiente título previo y del acta de rectificación catastral, a que se refiere el artículo 18.2 de la Ley de Catastro Inmobiliario.

En dicha acta de rectificación se trata de adecuar la realidad catastral a la realidad física y jurídica de la finca, para lo cual se rectifica tanto su representación gráfica (esto es su geometría), como su cabida. Tal y como resulta del acta, entre las parcelas catastrales afectadas figura la parcela 9019 del polígono 41 (...), cuya titularidad corresponde a la Xunta de Galicia. Se procede por ello a notificar a la Xunta de Galicia el 30 de septiembre de 2022 sobre la discrepancia reseñada, acompañando el informe de validación catastral que sirve de base al acta. Se hace expresa advertencia a la Xunta que, de no manifestar oposición en el plazo de veinte días desde su recepción, se procederá (conforme al artículo 18.2 de la Ley del Catastro) a incorporar la nueva descripción del inmueble y a informar a la Dirección General del Catastro de la

rectificación realizada, a efectos de su validación. Transcurrido el plazo sin haberse recibido oposición, se procede a autorizar el acta y a rectificar el catastro.

Por lo tanto, en vista de los documentos presentados, la comunicación previa efectuada por el Registrador ha sido de todo punto inoportuna, porque si bien las [sic] preceptos aludidos hablan de dicha comunicación, resulta evidente, de los títulos presentados que dicha manifestación y comunicación ya se ha realizado con carácter previo (muy próxima en el tiempo, además), y por lo tanto, la actuación del Registrador es innecesaria e inoportuna.

Cierto es que no debemos confundir el procedimiento notarial para la rectificación catastral, con el procedimiento registral de inmatriculación. Pero del mismo modo que en determinados casos concretos, para no poner trabas indebidas y dilatorias al tráfico jurídico inmobiliario, se acude a la figura del negocio complejo; también en este caso podría acudir a la misma figura. De adoptarse esta teoría, no sería precisa dicha comunicación previa, en sede registral, porque la misma ya ha tenido lugar en sede notarial, sin que por parte de la administración titular del inmueble demanial se manifieste oposición.

En resumen, la comunicación efectuada por el Registrador no tiene razón de ser, y debió procederse a inmatricular la finca, practicando la comunicación a posteriori a que se refieren los artículos aludidos.

Segundo. Violación del principio de seguridad jurídica. Para que los titulares de la finca que se pretende inmatricular, puedan obtener la inmatriculación, han tenido que realizar toda una serie de actuaciones, tales como: reunión de los títulos públicos, presentación de los mismos a las diversas administraciones para el pago de los impuestos correspondientes, contratación de un perito para que emita un informe técnico, otorgamiento de una acta para la rectificación catastral, seguimiento de los trámites catastrales y presentación en el registro.

Una vez otorgada el acta de rectificación catastral y ante la falta de oposición por parte de la Xunta de Galicia, los interesados que en todo momento habían actuado siguiendo las directrices que marca la ley para obtener la protección registral de sus derechos, podían lícitamente confiar en que sus derechos iban a tener acceso a los libros del Registro. Sin embargo, iniciando el trámite registral, se encuentran con la oposición por parte de la Administración.

¿Cómo se conjuga esta situación con el principio de seguridad jurídica en el seno de un estado social y democrático de derecho? Precisamente las fuentes del ordenamiento jurídico civil son la ley, la costumbre y los principios del derecho, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico (art. 1 Código Civil). Lo que significa que los principios generales del derecho se aplican directamente en defecto de ley y costumbre e indirectamente a través de la ley y la costumbre.

Uno de esos principios generales del derecho es la doctrina que prohíbe ir en contra de los propios actos y la doctrina de que todo el mundo ha de sufrir las consecuencias perjudiciales de sus propios actos. Ambos principios reseñados se derivan de un principio superior, como es el de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución); pues admitir lo contrario sería tanto como admitir la arbitrariedad. Y no olvidemos que en el campo administrativo, la arbitrariedad es algo que está taxativamente proscrito en la normativa reguladora de la actuación de las administraciones públicas.

Así lo dicho, y en base a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la oposición manifestada por la A.X.I., debe considerarse como nula.

Tampoco debemos olvidar que todo acto administrativo ha de estar debidamente motivado, sin que (como ocurre en el escrito de oposición de la A.X.I.) baste una mera generalidad. Muy al contrario, en el escrito de oposición se alude a que, de esa finca catastral, fueron expropiados 117 metros en virtud de expediente de expropiación finalizado en 1979. A continuación, se facilita un plano donde aparece la presunta línea de delimitación del dominio público, y se adjuntan las coordenadas de los vértices que recorre la línea de delimitación.

Cabe poner de relieve que la línea resultante de la [sic] coordenadas de la ortofoto que se acompaña, no coincide con las que se pueden ver en la cartografía catastral histórica. Evidentemente la duda es razonable... [sic] pero qué es lo incorrecto? Tanto la mera alusión a un expediente expropiatorio, como el hecho de incorporar una supuesta línea de dominio público que no es clara; por aplicación del artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conduce necesariamente a entender como ineficaces las alegaciones formuladas por la AXI y por lo tanto, y teniendo en cuenta todo lo que antecede, no debieron haber sido tomadas en consideración por el Registrador.

Tercero. Posibilidad de obtener la inmatriculación no obstante la oposición. Aun partiendo del supuesto de que las alegaciones formuladas en los puntos anteriores fuesen desestimadas por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, el Notario que suscribe estas líneas, entiende que ello tampoco sería obstáculo para llevar a efecto la inmatriculación y por lo tanto, para revocar la nota de calificación negativa.

Hemos de partir de lo dispuesto en una serie de preceptos, a saber:

a) Artículo 36.1 Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas “Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros”.

b) Artículo 29 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras: “Zona de dominio público: 1. Constituyen la zona de dominio público los terrenos ocupados por las propias carreteras del Estado, sus elementos funcionales y una franja de terreno a cada lado de la vía de 8 metros de anchura en autopistas y autovías y de 3 metros en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio, medidos horizontalmente desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a dicha arista.

9. Los bienes y derechos reales de titularidad pública afectos al servicio público viario, obtenidos mediante expropiación, cesión o permuta, serán inscritos en el Registro de la Propiedad. La inscripción por la Administración General del Estado de los citados bienes y derechos será gratuita”.

c) Disposición adicional quinta de la Ley 37/2015 de 29 de septiembre, de Carreteras: “La incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que deban realizarse como consecuencia de lo dispuesto en esta ley, se efectuarán en los términos previstos en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, en particular en lo que se refiere a la utilización de la referencia catastral y la certificación catastral descriptiva y gráfica para la identificación y descripción de las fincas, y las obligaciones de comunicación, colaboración y suministro de información al Catastro a través de medios telemáticos”.

d) Artículo 73 del Decreto 66/2016, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de carreteras de Galicia: “Expropiaciones: 1. Las expropiaciones u ocupaciones temporales de bienes y derechos y la imposición o modificación de servidumbres, en su caso, necesarias para la ejecución de obras de carreteras a las que se refieren la legislación de carreteras de Galicia y este reglamento se efectuarán de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente en materia de expropiación forzosa (artículo 28.1 LCG).

4. Los servicios que tramiten los expedientes de expropiación harán constar en las actas de ocupación y en los actos administrativos de imposición, modificación o extinción de servidumbres todos los requisitos y circunstancias necesarios para su inscripción o toma de razón en los registros públicos, según lo dispuesto en la normativa sobre expropiación forzosa”.

e) Artículo 11.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario: “La incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus

características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad”.

f) Artículo 36.1 de la Ley del Catastro: “Toda persona natural o jurídica, pública o privada, está sujeta al deber de colaboración establecido en el artículo 93 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación con los datos, informes o antecedentes que revistan trascendencia para la formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario.

2. Las Administraciones y demás entidades públicas, los fedatarios públicos y quienes, en general, ejerzan funciones públicas estarán obligados a suministrar al Catastro Inmobiliario, en los términos previstos en el artículo 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, cuantos datos o antecedentes relevantes para su formación y mantenimiento sean recabados por éste, bien mediante disposición de carácter general, bien a través de requerimientos concretos. A tal fin, facilitarán el acceso gratuito a dicha información en los términos que acaban de indicarse, a través de medios telemáticos.

En particular, las entidades locales y demás Administraciones actuantes deberán suministrar a la Dirección General del Catastro, en los términos que reglamentariamente se determinen, aquella información que revista trascendencia para el Catastro Inmobiliario relativa a la ordenación y a la gestión tributaria del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como al planeamiento y gestión urbanística, concentraciones parcelarias, deslindes administrativos y expropiación forzosa. Igualmente, las Administraciones públicas competentes deberán remitir a la Dirección General del Catastro la información obtenida con motivo de la gestión de ayudas agrarias sobre los bienes inmuebles rústicos que revista trascendencia para el Catastro Inmobiliario”.

Sin perder de vista los preceptos transcritos, sobre los que luego volveremos, hemos de distinguir dos planos:

Por un lado, tenemos al particular, que en aras de obtener la protección registral de sus legítimos derechos, consigue el doble título que le permita inmatricular la finca, inicia un acta de rectificación catastral para lograr dicha inmatriculación, liquida los impuestos correspondientes... es decir, cumple escrupulosamente lo que la ley le requiere para obtener la inmatriculación.

Por otro lado, y en vista de los textos legales expuestos, tenemos una administración incumplidora, que:

- a) No inscribe sus bienes en el Registro de la Propiedad.
- b) No suministra a Catastro la información acerca de la delimitación de su dominio.
- c) No colabora con otras Entidades, como en el caso que nos ocupa, con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, facilitándole una información territorial adecuada, que le permita evitar trámites dilatorios.
- d) No responde a los requerimientos del Notario que suscribe estas líneas, creando un estado de las cosas en las que un tercero pueda lícitamente confiar.

La argumentación que se viene sosteniendo es la más respetuosa con los fines del Registro de la Propiedad, como institución. Pues las funciones del mismo resultan incompatibles con un indiscriminado cierre registral respecto de cualesquiera alteraciones físicas producidas en la finca, que convierten al propio Registro en sanción por vía de exclusión. La cual resulta, lege ferenda al menos, especialmente contradictoria con los fines de la institución registral en aquellos supuestos en los que Administración ostenta acción de restauración del orden jurídico infringido respecto de bienes especialmente protegidos o, incluso, demaniales, y aun cuando hubiera sido

previamente incoado el correspondiente expediente de disciplina, urbanística o sectorial. Y ello, en la medida en que:

1. La inmatriculación de la finca en nada altera su situación respecto de la ordenación urbanística o el dominio público invadido, dada la protección de los bienes, operada ministerio legis, con independencia del Registro y sus principios protectores.

2. Dicha constancia registral no solo no limita las posibilidades de actuación de las Administraciones Públicas con competencias de policía, sino que facilita el ejercicio de las mismas, al permitir la identificación de los propietarios y fomentar la publicidad registral de las eventuales medidas a adoptar.

3. No fomenta la aparición de posibles terceros que confíen en una supuesta apariencia de legalidad si en la publicidad registral se hace constar con suficiente claridad la posible contradicción de la alteración física inscrita con la legalidad y la correspondiente notificación a la Administración competente, así como las medidas que la misma puede adoptar tanto en relación con la restauración de la realidad física alterada como de carácter sancionador; impidiendo en todo caso una clandestinidad registral, contraria a la debida aplicación de la legalidad alterada.

Con la práctica de la inscripción, además, se evita que el Registro participe de la propia sanción, en detrimento de su función de instrumento de protección de la legalidad, incluida la urbanística o demanial, al forzar al mismo a un desajuste con la realidad, consecuencia de la expulsión registral de los bienes, en perjuicio del tráfico jurídico y los propios fines del Registro de la Propiedad. Lo que resulta especialmente inconveniente en los supuestos de pasividad o demora de la Administración en la iniciación de los expedientes sancionadores o en la constatación registral de los mismos o de los propios bienes de dominio público.

En resumidas cuentas, la práctica de la inscripción no supone un perjuicio material para el propio dominio público, pues, como resulta de la legislación expuesta y la propia jurisprudencia contenciosa, la integridad del demanio no puede verse en modo alguno alterada por la protección que al tercero hipotecario otorga el principio de la fe pública registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Por el contrario, al extender la inscripción, el Registro coopera de modo eficiente a la protección de la legalidad demanial, permitiendo la notificación del asiento practicado a la Administración y facilitando el ejercicio por la misma de sus funciones de protección o tutela.

Se evita con ello, además, que el Registro se convierta en un mecanismo de "sanción por vía de exclusión", de manera que, en los supuestos de pasividad o demora de la Administración en el ejercicio de sus funciones de tutela (art. 32 Ley Hipotecaria), se imponga una anómala expulsión registral de los bienes, en perjuicio del tráfico jurídico y de los propios fines del Registro como institución.

A lo argumentado hay que añadir el perjuicio que la no inscripción supone para el interesado. Piénsese que en el supuesto que nos ocupa, de adoptarse por la Dirección General una posición restrictiva, obligaría al interesado a:

A) Contratar un técnico para que efectúe una nueva medición y una nueva georreferenciación, y ello contando que el interesado preste una conformidad reverencial frente a los pronunciamientos administrativos... puesto que, si no estuviese conforme y decidiese elevar la cuestión a contenciosa, ya estaríamos hablando de mayores desembolsos.

B) Rectificar la escritura.

C) Iniciar un nuevo procedimiento previsto en el artículo 18 de la Ley de Catastro para lograr la inmatriculación.

D) En el supuesto de que en interesado pretendiese edificar y contase con ello con una licencia, dicha licencia decaería, y habría de solicitar nueva licencia.

E) Si para financiar la construcción, hubiese firmado un acuerdo con alguna entidad financiera, la oferta que en su día se le hubiese hecho, caducaría. Lo que llevaría a firmar un nuevo acuerdo con entidad financiera, de suerte que nos encontramos en un periodo alcista de los intereses, lo que nuevamente supondría un perjuicio adicional.

Resulta palmario, y así lo quiero finalmente resaltar, que los perjuicios para el particular serían en muchos casos de difícil reparación, mientras que el eventual e hipotético perjuicio para una administración que se ha mostrado más que negligente en el cumplimiento de sus funciones, sería inexistente en base a todo lo ya expuesto.

Por todo ello solicito de esa Dirección General que admita a trámite el presente escrito, teniendo por interpuesto recurso frente a la calificación negativa del Registrador de la Propiedad de Arteixo, procediendo, previos los trámites legalmente previstos, a dictar resolución que revoque la nota de calificación.»

IV

El registrador de la Propiedad se ratificó en su calificación, emitió informe y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10 y 205 de la Ley Hipotecaria, las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 5 y 26 de abril y 5 y 31 de mayo de 2022 y las en ellas citadas.

1. Mediante dos títulos públicos sucesivos, acompañados de acta notarial de rectificación descriptiva tramitada conforme al artículo 18.2 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, se solicita la inmatriculación de una finca por la vía del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, que el registrador suspende por haber recibido escrito del director de la Agencia Gallega de Infraestructuras de la Conselleria de Infraestructuras y Movilidad la Xunta de Galicia manifestando su disconformidad con la inscripción de la finca antes expresada porque la misma ocupa una superficie de 117 metros cuadrados de dominio público, como resulta de la documentación gráfica georreferenciada que acompaña a dicho escrito.

El notario en cuya sustitución se autorizó el acta de rectificación descriptiva recurre alegando, en esencia:

– Que la comunicación previa efectuada por el registrador a dicho organismo ha sido de todo punto inoportuna, porque ya se ha realizado con carácter previo en el acta notarial referida (que no obtuvo respuesta), por lo que el registrador «debió procederse la inmatricular la finca, practicando la comunicación a posteriori».

– Que la actual oposición de la Xunta de Galicia en el procedimiento registral, tras su inactividad en el procedimiento notarial previo, junto con su incumplimiento de la obligación de registrar y catastrar sus bienes y la de facilitar al Colegio de Registradores una información territorial adecuada, vulnera la seguridad jurídica.

– Que procede la inmatriculación registral pese a la oposición de la Xunta de Galicia porque ello «no solo no limita las posibilidades de actuación de las Administraciones Públicas (...) sino que facilita el ejercicio de las mismas, al permitir la identificación de los propietarios y fomentar la publicidad registral de las eventuales medidas a adoptar», pues la fe pública registral no protege a terceros en caso de invasión del dominio público, y en cambio, la no inmatriculación de la finca sí causa graves perjuicios para el interesado.

2. El artículo 205 de la Ley Hipotecaria establece 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».

En el presente caso, el notario recurrente alega que tal notificación registral era inoportuna e improcedente porque ya constaba una notificación notarial en un procedimiento catastral de subsanación de discrepancias.

Pero, como señaló la Resolución de 31 de mayo de 2022, «hay que partir de la naturaleza autónoma y distinta de dos instituciones que tienen por objeto el territorio, como realidad física, pero al que contemplan de modo distinto, el Catastro, como institución administrativa, que atiende a su realidad física, como reveladora de una capacidad económica y el Registro de la Propiedad, como institución jurídica, que atiende a la misma realidad física, pero que pone el punto de vista en la persona de un propietario, o titular registral, que tiene un título hábil para adquirir la propiedad. Diferentes son sus unidades de trabajo, la parcela catastral basada en la apariencia física y la finca registral, que es aquella finca material, que por el hecho de tener un título válido y eficaz se inscribe en el Registro para publicar el derecho real que recae sobre ella. Ambos operan con derechos distintos, como el administrativo del Catastro y el Civil Patrimonial del Registro de la Propiedad y están sujetos a principios distintos. Por ello, las alteraciones catastrales producidas como consecuencia de la resolución de los procedimientos de subsanación de discrepancias del artículo 18 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, no pueden tener ninguna repercusión registral si no se incorporan esas alteraciones al asiento, por alguno de los medios previstos en el Título VI de la legislación hipotecaria».

También destaca dicha Resolución que «no hay precepto alguno que prevea que la georreferenciación catastral resultante de alguno de los procedimientos de incorporación catastral haya de ser vinculante o de obligada inscripción para el Registro de la Propiedad, ni que la posición de conformidad, la oposición o la no oposición que cualquier interesado haya adoptado en un procedimiento estrictamente catastral haya de vincular a dicho interesado en el procedimiento registral que eventualmente se tramite, o permita prescindir de efectuarle, en el seno del procedimiento registral (...) las notificaciones registrales preceptivas con concesión de plazo de alegaciones, que habrán de ser valoradas en la decisión final del registrador».

En definitiva, concluye dicha Resolución, la alegación de que una determinada resolución de incorporación catastral tuviera que ser legalmente vinculante para el Registro de la Propiedad resultaría completamente desacertada y contraria al derecho vigente, por más que se hayan adoptado muchas medidas legales para avanzar hacia la coordinación entre el Registro y el Catastro, ya que todas ellas están presididas por dos principios fundamentales: el de independencia y autonomía funcional de cada una de dichas instituciones y el de, caso de no haberse alcanzado dicha coordinación, o llegar a perderse sobrevenidamente, prevalencia de los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad sobre los datos del Catastro Inmobiliario.

Por todo ello, la actuación del registrador, realizando la comunicación a la Administración Pública, previa a la inmatriculación, por tener 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, como ordena el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, es plenamente conforme a derecho, y por ello, el primer motivo alegado en el recurso contra la calificación registral ha de ser desestimado.

3. Efectuada tal comunicación registral previa, conforme al artículo 205, el mismo prescribe 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».

En el caso que motiva el presente recurso consta esa oposición expresa de la administración pública, en concreto la Xunta de Galicia, y, además, de modo fundamentado y con documentación gráfica georreferenciada, por lo que es correcta la

actuación registral de denegar, o más propiamente, como se ha hecho en el caso que nos ocupa, suspender la inmatriculación pretendida.

4. Tiene razón el recurrente cuando se lamenta de que la administración no ha cumplido su obligación de inscribir el dominio público. O cuando invoca que, si una inmatriculación invadiera dominio público, la administración aún tiene potestad para recuperar el dominio público invadido por una inscripción registral.

Pero, en cuanto a la protección registral del dominio público, tal y como ha reiterado esta Dirección General, por ejemplo en su Resolución de 26 de abril de 2022 (y muchas otras anteriores y posteriores) esta protección que la Ley otorga al mismo no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Con ello queda asentado el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial.

Y, como señaló la Resolución de 5 de abril de 2022, «en lo que se refiere al principio de fe pública registral, respecto de 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 georreferenciación de la finca, como recordó la resolución de 5 de mayo de 2022, es cierto que conforme al artículo 34 de la Ley Hipotecaria, “el tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro”. Pero la aplicación de la protección máxima del llamado principio de fe pública registral, enunciado en el citado artículo 34, sobre el mantenimiento en la adquisición del dominio de una determinada finca con una concreta georreferenciación previamente inscrita, se ciñe y limita a los posibles conflictos entre titulares de dominio privado, y en cambio, como regla general, no opera, o lo hace de modo matizado para proteger al titular registral inscrito conforme al artículo 34 frente a las posibles acciones de deslinde, reivindicación y recuperación posesoria del dominio público, dado que éste se rige por el principio constitucional inalienabilidad e imprescriptibilidad proclamado en el artículo 132 de nuestra Carta Magna».

En todo caso, siendo sobradamente sabido que el legislador ha decidido otorgar protección registral preventiva al dominio público, incluso no estando inmatriculado, para evitar la inmatriculación de fincas privadas que puedan invadirlo, resulta claro que las alegaciones del recurrente defendiendo la procedencia de inmatricular fincas que invadan dominio público porque éste todavía podría ser recuperado a posteriori, quedan fuera de lugar.

Y sus invocaciones sobre la posible inseguridad jurídica o posibles perjuicios causados por la inactividad u omisión administrativa, podrían tener acogida en un hipotético procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración, pero no en un procedimiento, como el presente, de recurso contra una nota de calificación registral negativa que es plenamente conforme al derecho vigente.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las

normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 28 de julio de 2023.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.