

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

14948 *Resolución de 8 de enero de 2026, 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 San Lorenzo de El Escorial n.º 2 a inscribir una escritura de agrupación y declaración de obra nueva, por invadir la base gráfica catastral aportada una vía pecuaria.*

En el recurso interpuesto por don I. C. P., en nombre y representación de la mercantil «Retailcompany 2021, S.L.U.», contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial número 2, don José Luis Jiménez Fernández, a inscribir una escritura de agrupación y declaración de obra nueva, por invadir la base gráfica catastral aportada una vía pecuaria.

Hechos

I

Mediante escritura pública otorgada el día 11 de abril de 2025, ante el notario de Barcelona, don Tomás Feliu Álvarez de Sotomayor, protocolo número 2.038, que fue presentada en el Registro de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial número 2 el día 14 de abril de 2025, causando el asiento de presentación 1.375 del Diario 2025, se formaliza la agrupación de las registrales 715, 1.173, 1.215 y 1.300 del Ayuntamiento de Cercedilla, con unas cabidas de 3.400, 6.848, 6.848 y 21.98 metros cuadrados respectivamente, formando una finca con una superficie de 45.987,24 metros cuadrados, solicitándose la inscripción de la agrupación con el exceso de cabida declarado de 7.493,24 metros cuadrados aportando sendos informes de validación gráfica frente a parcelario catastral, sobre la que se declara una obra nueva terminada consistente en distintos edificios. Tramitado el procedimiento regulado en el artículo 199.2 de la Ley Hipotecaria, se recibe informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el que se denuncia que la representación gráfica propuesta no respeta la anchura de la vía pecuaria denominada «Cañada (...)», cerrándose el expediente y devolviéndose el título al interesado. Nuevamente, en fecha 3 de septiembre de 2025 se vuelve a presentar el título, con diligencia extendida el día 1 de agosto de 2025, solicitándose la inscripción únicamente de la agrupación y de las obras declaradas por antigüedad, pero sin inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca.

II

El título, nuevamente presentado conforme a lo expuesto, en el Registro de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial número 2, fue objeto de calificación negativa, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por S. L., C. el día 14/04/2025, bajo el asiento número 1375, del

tomo 2025 del Libro Diario y número de entrada 2965, que corresponde al documento otorgado por el notario de Barcelona Tomás Feliu Álvarez de Sotomayor, con el número 2038/2025 de su protocolo, de fecha 11/04/2025, que fue objeto de calificación y que ha sido devuelto al Registro de la Propiedad el día 3 de septiembre de 2.025, con diligencias puestas al pie del mismo de fechas 1 y 4 de agosto de 2.025, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos:

En la escritura objeto de calificación se procede a la agrupación de las fincas registrales 715, 1.173, 1.215 y 1.300 de Cercedilla, que figuran inscritas en el Registro con una extensión superficial de 3.400 metros cuadrados, 6.848 metros cuadrados, 6.848 metros cuadrados y 21.398 metros cuadrados respectivamente, que suman un total de 38.494 metros cuadrados y se procede a la declaración de obra de dos edificaciones que no figuran inscritas en el Registro.

Al describir la finca resultante de la agrupación se dice que la misma tiene una extensión superficial de 45.987,24 decímetros cuadrados, que excede en 7.493,24 metros cuadrados a la suma de los metros inscritos que asciende a 38.494, por lo que expresamente en la estipulación cuatro. Exceso de cabida, se solicita la tramitación del procedimiento regulado en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria.

Presentada la escritura al Registro de la Propiedad, se inició el expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, procediéndose a realizar las notificaciones legalmente previstas. Con fecha 18 de junio de 2.025 tuvo acceso al Registro informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid, en la que en su condición de colindante y dentro del plazo legalmente previsto, informa desfavorablemente a la inscripción del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria alegando que no se respeta la anchura de la vía pecuaria Cañada (...)

Ante la oposición fundada de uno de los colindantes con fecha 24 de junio de 2.025 se cierra el expediente sin poder continuar la tramitación del mismo y se devuelve el título al interesado.

Con fecha 3 de septiembre de 2.025 se presenta nuevamente la escritura con diligencia de fecha 1 de agosto de 2.025, en la que se hacen unas manifestaciones relativas a la oposición de la Consejería y se solicita solamente la inscripción de la agrupación y la declaración de obra nueva por antigüedad. Para poder practicar la inscripción de la agrupación será preciso subsanar la escritura y hacer constar que la superficie de la finca agrupada es de 38.494 metros cuadrados que es la suma de las cuatro fincas que la integran y no los 45.987,24 metros que se recogen en la descripción de la finca agrupada en el título objeto de calificación y además es necesario aportar la base gráfica georreferenciada relativa a dicha finca agrupada, ya que la que se adjunta en el documento es la base gráfica de la finca con la extensión de 45.988,12 metros cuadrados y es necesario que las edificaciones que se declaran y cuya inscripción se pretende estén dentro de dicha base gráfica.

Fundamentos de Derecho:

Artículos 9 y 199 de la Ley Hipotecaria.

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

No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por José Luis Jiménez Fernández registrador/a titular de San Lorenzo de El Escorial n.º 2 a día cinco de septiembre del dos mil veinticinco.»

III

Don I. C. P., en nombre y representación de la mercantil «Retailcompany 2021, S.L.U.», interpuso recurso contra la anterior calificación, mediante escrito fechado el día 2 de octubre de 2025, que fue presentado en la Sede Electrónica de la Oficina del Registro General del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, presentándose con posterioridad nueva documentación, que tuvo entrada en el Registro de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial número 2 el siguiente día 9 de octubre de 2025, en el que alega lo siguiente:

«Primero. Mediante la expresada escritura pública autorizada el 11 de abril de 2025 por el Notario de Barcelona, don Tomás Feliú Álvarez de Sotomayor (protocolo 2038/2025), se documentaron tres actos jurídicos perfectamente diferenciados. Los principales, se corresponden con:

1. La agrupación de cuatro fincas registrales: Finca registral número 715, número 1.173, número 1.215 y número 1.300, situadas en el término municipal de Cercedilla (Madrid), identificadas con las referencias catastrales 001000900VL01B0001WR, 001000900VL01B0000QE, 28038A017080050000EL y 28038A017080040000EP, conforme a informe topográfico incorporado a la escritura.

2. La declaración de obra nueva por antigüedad de un conjunto edificatorio consolidado, ubicado sobre las mencionadas parcelas, conforme a certificación expedida por técnico competente, incorporada a la escritura y conforme al artículo 28.4 del TRLSRU.

Por último y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9.b) y 202 de la Ley Hipotecaria, en su redacción vigente tras la reforma operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, se incorporaron a la escritura las coordenadas georreferenciadas tanto de la finca resultante de la agrupación como de las edificaciones objeto de declaración de obra nueva antigua.

Esta incorporación respondía a la exigencia legal de que tales operaciones se documenten y accedan al Registro con una correcta definición gráfica y georreferenciada.

Sin embargo, teniendo en cuenta que las coordenadas aportadas ponían de manifiesto que la superficie real de la finca agrupada era superior a la que figuraba inscrita, se formuló solicitud de rectificación de superficie y coordinación gráfica conforme al procedimiento previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, mediante la aportación de una representación gráfica alternativa (RGA) debidamente validada técnicamente.

Segundo. En el trámite del procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, se emitió informe por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Comunidad de Madrid, con fecha 13 de junio de 2025 y entrada en el Registro el 18 de junio, en el que se manifestaba la oposición a la inscripción de la representación gráfica alternativa propuesta, al considerar, sin aportar coordenadas georreferenciadas ni plano alguno, que la parcela con referencia catastral 28038A017080040000EP invade la vía pecuaria «Cañada (...)» por no respetar su anchura legal de 25 metros.

Tercero. Como consecuencia directa de dicha oposición, el Registrador suspendió la inscripción de la representación gráfica alternativa, lo que a su vez impide la inscripción de las operaciones jurídicas de agrupación de fincas y declaración de obra nueva por antigüedad, al ser requisito necesario en ambos casos la aportación y validación de la georreferenciación de la finca resultante.

Cuarto. El día 3 de septiembre de 2025, se volvió a presentar en el Registro de la Propiedad n.º 2 de San Lorenzo del Escorial la misma escritura pública otorgada el 11 de abril de 2025 (protocolo 2038/2025), incorporando al pie de la misma diligencias notariales de fechas 1 y 4 de agosto de 2025, en las que se hacía expresa mención al informe técnico pericial aportado como respuesta razonada y detallada al informe desfavorable emitido por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Comunidad de Madrid.

Dicho informe técnico acreditaba, mediante estudio topográfico y documental, la preexistencia del muro de cerramiento de mampostería que delimita físicamente la finca formada por las cuatro fincas registrales, desde al menos el año 1972, así como la ausencia de ocupación de la vía pecuaria conforme a la realidad cartográfica consolidada. Además, el informe desvirtuaba la supuesta invasión de dominio público alegada por la Administración, poniendo de manifiesto la falta de precisión técnica, de coordenadas georreferenciadas y de rigor descriptivo del informe administrativo.

Quinto. A pesar de la presentación del citado informe técnico y de las diligencias aclaratorias, el Registrador volvió a emitir calificación negativa con fecha 5 de septiembre de 2025, reiterando la suspensión de la inscripción de las operaciones solicitadas, al considerar no subsanado el reparo relativo a la representación gráfica alternativa y la rectificación de cabida, al mantenerse la descripción de la finca agrupada con una superficie superior (45.987,24 m²) a la registral preexistente (38.494 m²).

Esta segunda calificación no valoró ni rebatió el contenido técnico del informe aportado, ni ofreció motivación específica sobre el mismo, limitándose a reiterar de forma automática los motivos de la primera nota. Como consecuencia, persiste la imposibilidad de inscribir la agrupación y la declaración de obra nueva, actos que exigen la aportación de representación gráfica conforme al artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria y al artículo 202 para la obra nueva.

Fundamentos de Derecho

I. Improcedencia de la oposición administrativa.

La vía pecuaria “Cañada (...)” fue clasificada por Orden Ministerial de 27 de abril de 1976 (BOE de 10 de julio de 1976), sin que dicha clasificación haya sido seguida de deslinde administrativo conforme a derecho, tal y como imponen los arts. 8 y 9 de la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias.

Conforme a consolidada doctrina de la Dirección General, RR. 19/07/2018 entre otras, la falta de deslinde impide oponer eficazmente la existencia del dominio público frente al titular registral, pues la sola clasificación no delimita por sí misma el trazado concreto ni permite la determinación cartográfica con efectos erga omnes, siendo la indeterminación de límites exclusivamente imputable en el presente supuesto a la Administración, que no ha deslindado la vía pecuaria clasificada como tal en el año 1.976.

En concreto, el centro Directivo expresa en dicha Resolución que: “Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 20 de abril de 1988, que invoca el registrador en su informe, para poder determinar si existe invasión del dominio público “ha de saberse dónde está situado éste y los límites de su superficie; si no hay datos sobre el terreno destinado a vía pecuaria y su delimitación con la finca privada colindante, la afirmación de que ha invadido el terreno de dominio público, carece de base, de esta situación de hecho, había de tener una base, cual es la concreta determinación concreta del terreno que corresponde a la vía pecuaria; y esto falta en los actos administrativos recurridos, al no haberse efectuado el deslinde, ni actuación con audiencia del interesado que pueda tener unos efectos iguales o parecidos”. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1986 ya destacó la necesidad de deslinde previo para el válido ejercicio de la facultad administrativa de recuperación posesoria, que “se subordina a que en la correspondiente prueba se acredite suficientemente, por un lado, la posesión administrativa, el uso público del

terreno de que se trata, y, por otro, que el indicado uso haya sido perturbado por el administrado contra quien se dirige la acción”, y consideró “la falta de identificación del terreno reivindicado, aludiéndose a la necesidad de practicar un deslinde para precisar los límites de las propiedades en cuestión”.

El informe emitido y aportado por la Consejería carece de rigor técnico y por lo tanto de valor obstructivo suficiente, pues no se aportan coordenadas, ni base cartográfica contrastable, limitándose a invocar la anchura legal abstracta de la vía, sin prueba alguna de su localización física efectiva.

Además, dicha vía pecuaria tampoco está inmatriculada, ni inscrita, incumpliendo con ello la Administración su obligación de inmatriculación e inscripción en el Registro del bien demanial, por imperativo establecido en el artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que así mismo se entiende infringido.

II. Ausencia de dudas fundadas conforme al artículo 199 LH.

El procedimiento del art. 199 LH permite rectificar superficie y coordinar gráficamente una finca registral, siempre que no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca ni oposiciones técnicamente justificadas.

Tras consulta en el Sistema de Información Territorial (SIT) de la Comunidad de Madrid, visor de Información de Planeamiento Urbanístico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (<https://idem.madrid.org/cartografía/sitcm/html/visor.htm>), se observa que el ancho de 25 metros que se quiere “respetar” no es un ancho fijo. Según este visor se observa que, desde el límite del casco urbano de Cercedilla el ancho de la vía varía. Así mismo, el trazado no se adecúa al eje actual de la carretera, delimitación que podría ser utilizado para identificar su trazado.

La oposición administrativa expresada en el procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria no se sostiene tampoco si se atiende a la realidad física y jurídica consolidada sobre el terreno, que ha sido debidamente documentada en este expediente. Las coordenadas georreferenciadas presentadas reflejan con exactitud los límites físicos determinados por dicho cerramiento, sin exceder en modo alguno la superficie delimitada por el mismo, lo que excluye toda posibilidad de inmatriculación encubierta o de incorporación de dominio público no deslindado.

En el presente supuesto, no existen los indicios suficientes que permitan llegar a la conclusión de la supuesta invasión del dominio público no inscrito, a los que se hace referencia en la propia Resolución de 10 de julio de 2019, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, teniendo en cuenta además que el ancho de la vía varía en todo su recorrido, según se concluye del informe técnico de fecha 24 de julio de 2025.

Además, resulta relevante señalar nuevamente que la finca se encuentra cerrada por un muro de mampostería perfectamente ejecutado desde al menos el año 1972, según ortofotografía e informe técnico y topográfico expedido por el técnico J. P. F. Esta delimitación (la correspondiente al muro perimetral que identifica en toda su totalidad al inmueble) es comprobable en fecha anterior al año 1976, según consulta efectuada en el Visor CartoMadrid de la Comunidad de Madrid (...), y como capa correspondiente a la Imagen Aérea Histórica entre los años 1970 (Ortofoto de la Comunidad de Madrid y corredor del Henares del año 1972), donde se observa la existencia del cercado perimetral, y en concreto, del muro en la parte oriental del inmueble colindante con la carretera de las Dehesas. Ese muro coincide con el trazado representado en el visor cartográfico oficial de la Comunidad de Madrid.

Las 4 fincas registrales (715, 1173 1215 y 1300), se localizan en las parcelas 11 y 12 del Polígono 17/18 del parcelario efectuado por el Servicio de Catastro Topográfico en el año 1942, en tanto que hay coincidencia entre el titular de las fincas registrales que transmitió al Banco de Crédito Español la finca y la titularidad catastral. Así mismo, la delimitación actual del inmueble es coincidente con la configuración en el parcelario de dicha cartografía.

Además, existe una correspondencia muy aproximada entre la cabida delimitada por el cerramiento del complejo residencial, con una superficie de 46.552,20 m² y la cartografía efectuada por Servicio de Catastro Topográfico en el año 1942 para las parcelas 11 y 12 de dicho parcelario con una cabida de 43.412 m², siendo la diferencia entre ambas de tan solo un 6,75%.

Por ello, debe recordarse además que conforme al artículo 3 de la Ley del Catastro “salvo prueba en contrario y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos”.

No existe alteración de linderos, ni inmatriculación de terreno alguno, ni adición ilegítima, dado que la representación gráfica reproduce fielmente la realidad extrarregistral consolidada, siendo incluso la superficie pretendida inferior a la cabida catastral.

Pretender ahora que la finca deba reducirse o alterarse gráficamente, en base a una simple referencia genérica a la anchura teórica de la vía pecuaria, sin prueba cartográfica precisa ni deslinde firme, supone desconocer la protección jurídica de la posesión pública y pacífica, prolongada durante décadas, reflejo del principio constitucional de seguridad jurídica.

No cabe, por tanto, rechazar la inscripción sobre la base de una supuesta invasión no acreditada, cuando la delimitación geográfica coincide con un cerramiento consolidado y visible, respaldado por documentación técnica y por la falta absoluta de oposición administrativa durante más de medio siglo.

En el caso que nos ocupa, la oposición administrativa se limita a alegar invasión de vía pecuaria sin aportar coordenadas, planos, justificación técnica ni diseño de solapamientos; por tanto, carece del sustento necesario para elevarse a “duda fundada”. Además, cuando la escritura ya incorpora las georreferencias exigidas por los artículos 9.b) y 202 LH (Ley Hipotecaria, tras reforma 13/2015), la oposición administrativa que pretende anular su validez debe encarar esa circunstancia de forma crítica y detallada, señalando con precisión en qué vértices o zonas se considera que hay invasión o conflicto, algo que no sucede en la calificación negativa. Esa carencia impide que puedan existir verdaderas “dudas fundadas”.

El muro centenario y la coherencia cartográfica (visor autonómico y Catastro) refuerzan la certeza de que no hay conflicto con dominio público ni solapamientos con fincas colindantes.

Apoyamos este planteamiento en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 21 de mayo de 2018, publicada el BOE de 8 de junio de 2018, en la que se establece con meridiana claridad el siguiente criterio:

“Siguiendo la doctrina de esta Dirección General en la Resolución de 13 de julio de 2017 (que si bien se refería al procedimiento del artículo 203 de la Ley Hipotecaria, es extrapolable al presente supuesto), no es razonable entender que la mera oposición que no esté debidamente fundamentada, aportando una prueba escrita del derecho de quien formula tal oposición, pueda hacer derivar el procedimiento a la jurisdicción contenciosa. No puede ser otra la interpretación de esta norma pues de otro modo se desvirtuaría la propia esencia de este expediente según se ha concebido en el marco de la reforma de la jurisdicción voluntaria”.

Por todo ello, no concurren dudas fundadas que justifiquen la suspensión permanente de las operaciones cuya inscripción se pretende, y la calificación negativa basada en ellas debería ser revocada.

III. Consecuencias de la suspensión del expediente del artículo 199 LH sobre actos jurídicos dependientes.

La decisión de cerrar el expediente del artículo 199 LH no sólo afecta a la inscripción de la representación gráfica alternativa, sino que traslada indebidamente sus efectos a

otras operaciones perfectamente diferenciadas: la agrupación de fincas y la declaración de obra nueva por antigüedad, que fueron objeto de la misma escritura pública.

Debe señalarse que la georreferenciación fue incorporada a la escritura no como operación autónoma, sino como requisito legal imprescindible exigido por los artículos 9.b) y 202 LH, conforme a la Ley 13/2015, para que las operaciones de agrupación y declaración de obra nueva pudieran acceder al Registro. La consecuencia práctica de la suspensión de la representación gráfica es, por tanto, la denegación indirecta de inscripciones que cumplen los requisitos registrales sustantivos, generando un perjuicio desproporcionado y contrario al principio de proporcionalidad de los efectos registrales.

Por lo expuesto,

Suplico que, teniendo por presentado este escrito con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlo, y en su virtud, por los motivos expuestos se revoque la calificación registral negativa de fecha 2 de septiembre de 2025, procediéndose a la inscripción de las operaciones solicitadas (agrupación, declaración de obra nueva por antigüedad, y rectificación de superficie con coordinación gráfica, mediante la representación gráfica alternativa aportada).»

IV

La registradora de la Propiedad interina de San Lorenzo de El Escorial número 2, doña Jimena Campuzano Gómez-Acebo, emitió informe y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1, 9, 10 y 199 de la Ley Hipotecaria; 2 y 8.3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; 3, 13 y 15 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid; las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de febrero y 31 de julio de 1986; la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de febrero, 15 de marzo, 12 de abril y 6 y 28 de septiembre de 2016, 4 y 7 de septiembre de 2017, 13 de abril y 5 de julio de 2018 y 4 y 23 de enero y 19 de septiembre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 23 de diciembre de 2020, 14 de junio de 2021, 5 y 26 de abril y 12 de mayo de 2022, 26 de julio, 27 de septiembre, 29 de noviembre y 5 y 15 de diciembre de 2023, 10, 18 y 30 de enero, 27 de febrero, 22 y 23 de marzo y 12 de septiembre de 2024 y 12 y 24 de junio y 9 de septiembre de 2025.

1. Mediante escritura pública otorgada el día 11 de abril de 2025, ante el notario de Barcelona, don Tomás Feliu Álvarez de Sotomayor, protocolo número 2.038, que fue presentada en el Registro de la Propiedad de San Lorenzo de El Escorial número 2 el día 14 de abril de 2025, causando el asiento de presentación 1.375 del Diario 2025, se formaliza la agrupación de las registrales 715, 1.173, 1.215 y 1.300 del Ayuntamiento de Cercedilla, con unas cabidas de 3.400, 6.848, 6.848 y 21.98 metros cuadrados respectivamente, formando una finca con una superficie de 45.987,24 metros cuadrados, solicitándose la inscripción de la agrupación con el exceso de cabida declarado de 7.493,24 metros cuadrados aportando sendos informes de validación gráfica frente a parcelario catastral, sobre la que se declara una obra nueva terminada consistente en distintos edificios. Tramitado el procedimiento regulado en el artículo 199.2 de la Ley Hipotecaria, se recibe informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad Autónoma de Madrid, en el que se denuncia que la representación gráfica propuesta no respeta la anchura de la vía pecuaria denominada «Cañada (...)», cerrándose el expediente y devolviéndose el título al interesado. Nuevamente, en fecha 3 de

septiembre de 2025 se vuelve a presentar el título, con diligencia extendida el día 1 de agosto de 2025, solicitándose la inscripción únicamente de la agrupación y de las obras declaradas por antigüedad, pero sin inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca.

El registrador, partiendo del informe desfavorable de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad Autónoma de Madrid en relación a la invasión de la vía pecuaria «Cañada (...)», suspende la inscripción solicitada, entendiéndolo que es preciso rectificar la superficie de la finca agrupada para ajustarla a la suma de las cabidas registrales de las fincas que se agrupan (esto es, 38.494 metros cuadrados en lugar de los 45.987,24 metros cuadrados que resultan de la representación gráfica alternativa aportada), debiendo aportarse nueva representación gráfica de la finca que se ajuste a dicha cabida, siendo necesario que las edificaciones que se declaran se ubiquen efectivamente dentro de las coordenadas correspondientes a la base gráfica que se debe aportar y que debería corresponderse con la suma de la cabida de las fincas agrupadas.

El recurrente sostiene, en síntesis, que la finca se halla cerrada perimetralmente por muro de mampostería desde, al menos, el año 1972; que aunque la vía pecuaria «Cañada (...)» está clasificada, la misma no se encuentra deslindada, lo cual impide oponer eficazmente la existencia del dominio público; que el informe de la Consejería carece de rigor técnico, pues no se aportan con el mismo coordenadas ni base cartográfica contrastable; que según resulta de consulta al visor del Sistema de Información Territorial de la Comunidad de Madrid se observa que el ancho de la cañada no es un fijo en toda su extensión; que las cuatro fincas agrupadas se localizan en las parcelas 11 y 12 del polígono 17/18 del parcelario catastral de 1942, existiendo una correspondencia aproximada entre la cabida delimitada por el cerramiento del complejo residencial (46.552,20 metros cuadrados) y la cartografía catastral de 1942 (43.412 metros cuadrados); que la oposición de la Administración no se apoya en coordenadas, planos o justificación técnica alguna, por lo que no puede calificarse de fundada; finalmente, añade que la denegación de la inscripción de la base gráfica propuesta conlleva la denegación indirecta de inscripción de las operaciones de agrupación y declaración de obra nueva que cumplen los principios registrales sustantivos, lo que es contrario al principio de proporcionalidad.

2. El artículo 9 de la Ley Hipotecaria en su redacción otorgada por la Ley 13/2015 configura la incorporación de la representación gráfica con carácter preceptivo siempre que se «inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices».

Tal precepto debe ser interpretado en el sentido de incluir en su ámbito de aplicación cualquier supuesto de modificación de entidad hipotecaria, afectando por tanto a la finca resultante de una agrupación como se plantea en el presente expediente.

La novedad esencial que el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, como resulta de la Resolución de 7 de septiembre de 2017, es que la inscripción habrá de contener, necesariamente, entre otras circunstancias, «la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices».

Respecto al procedimiento y conjunto de trámites a través del cual haya de producirse tal calificación registral y en su caso la eventual inscripción de la preceptiva representación georreferenciada, en los casos en los que tal inscripción de representación gráfica no es meramente potestativa, sino preceptiva, como ocurre con los supuestos enunciados en el artículo 9, letra b), primer párrafo, la falta de una remisión expresa desde el artículo 9 al artículo 199 supone que con carácter general no será necesaria la tramitación previa de este procedimiento, sin perjuicio de efectuar las

notificaciones previstas en el artículo 9, letra b), párrafo séptimo, una vez practicada la inscripción correspondiente. Se exceptúan aquellos supuestos en los que, por incluirse además alguna rectificación superficial de las fincas superior al 10% o alguna alteración cartográfica que no respete la delimitación del perímetro de la finca matriz que resulte de la cartografía catastral (cfr. artículo 9, letra b), párrafo cuarto), fuera necesaria la tramitación del citado procedimiento o del previsto en el artículo 201 para preservar eventuales derechos de colindantes que pudieran resultar afectados.

3. Igualmente, en cuanto a la declaración de obra nueva, la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015, indica en su punto octavo que: «Cuando, conforme al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, proceda inscribir la relación de coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, deberá constar inscrita, previa o simultáneamente, la delimitación geográfica y lista de coordenadas de la finca en que se ubique». Sin embargo, la solicitud de inscripción de una declaración de obra nueva no es uno de los supuestos enumerados en el párrafo primero del artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria, que se han venido considerando como supuestos de inscripción obligatoria de la representación gráfica georreferenciada.

Esta disposición ha venido siendo interpretada y matizada progresivamente por esta Dirección General. Así la Resolución de 8 de febrero de 2016 entendió que para el caso de que el registrador albergue dudas acerca de la identificación de la parcela sobre la que se declara la obra, en cuanto a si la edificación se ubica íntegramente dentro del perímetro de la finca sobre la que se declara, es posible que necesite que conste inscrita, previa o simultáneamente, la delimitación geográfica y listado de coordenadas de la parcela. Pero, desde el punto de vista procedimental, la obligada georreferenciación de la superficie ocupada por cualquier edificación no requiere que se tramite con carácter general un procedimiento jurídico especial con notificación y citaciones a colindantes y posibles terceros afectados, salvo que el registrador, en su calificación, sí lo estimase preciso para disipar sus fundadas dudas acerca de que la edificación se encuentre efectivamente incluida en la finca sobre la que se declara la obra nueva.

En la Resolución de 6 de septiembre de 2016, en cuyo supuesto de hecho se solicitaba la inscripción de una declaración de obra nueva sobre una finca en la que, además, se declara un exceso de cabida, que el registrador no consideró inscribible, esta Dirección General no entendió admisible que, dado que la edificación declarada cabía dentro de la superficie inscrita, se inscribiera la obra nueva aun con denegación de la inscripción del exceso, pues podía darse la circunstancia de que la edificación se ubicara precisamente en los metros cuadrados del exceso de cabida había denegado el registrador. Razonó la Dirección General en dicha resolución que era precisa una comparación geométrica espacial acerca de dónde está exactamente ubicada la edificación, poniendo en relación dicha ubicación con la delimitación geográfica de la finca.

Y en la posterior de 28 de septiembre de 2016 se atendió a la circunstancia de ubicarse la edificación en los límites de la finca, siendo ello relevante a efectos de determinar si la misma puede extralimitarse de la finca registral desde el punto de vista espacial o geométrico.

Avanzando en esta dirección, la Resolución de 4 de enero de 2019, resolviendo un supuesto en que la edificación ocupaba la total superficie de la finca señaló que «no resulta admisible la posibilidad de que por la vía indirecta de reflejar las coordenadas de una edificación al amparo del artículo 202 de la Ley Hipotecaria ingrese en el registro una representación gráfica georreferenciada de la finca registral, lo que sería equivalente a una mención de derechos susceptible de inscripción separada y especial, proscrita en nuestro ordenamiento según los artículos 29 y 98 de la Ley Hipotecaria y 51.7 del Reglamento Hipotecario. Además de generar efectos distorsionadores en la publicidad registral, en la que figuraría un listado de coordenadas catastrales de la finca sin los

efectos derivados de la inscripción propiamente dicha de la representación gráfica y su coordinación con el Catastro».

Y es que, únicamente constando inscrita la representación gráfica de la finca sobre la que se declara la obra nueva podrá realizarse de modo efectivo esa comparación geométrica, que permitirá cerciorarse de la ubicación íntegra de las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación dentro de las coordenadas de georreferenciación de la finca sobre la que se declara la obra nueva.

Por lo tanto, constituye un presupuesto esencial para toda inscripción de obra nueva (también de instalaciones fijas, como lo sería una planta fotovoltaica), de conformidad con la Resolución de 24 de junio de 2025, la previa inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, con independencia de que la edificación ocupe la totalidad de la superficie de la finca o se encuentre adosada a un lindero, incluso en el caso de que el registrador no aprecie dudas en cuanto a su concreta ubicación, pues únicamente a través de la inscripción de la base gráfica podrá realizarse tal análisis geométrico espacial que permitirá comprobar que, efectivamente, la edificación se ubica dentro de los límites de la finca resultantes de las coordenadas georreferenciadas de sus vértices y, además, evitará que a través del reflejo registral de las coordenadas de la porción de suelo ocupada por la edificación tenga acceso al Registro un listado de coordenadas que ubiquen la finca (al menos parcialmente) en el territorio, sin sujetarse a lo previsto en los artículos 9.b) y 199 de la Ley Hipotecaria y, especialmente, a lo preceptuado en el artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual, «alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real». Por tanto, la representación gráfica debe ser objeto de inscripción en toda declaración de obra nueva, según lo expuesto, con el efecto fundamental de la extensión de los efectos del principio de legitimación registral a la ubicación y delimitación geográfica resultante de la representación gráfica inscrita y, por extensión, a la ubicación de la edificación que se declara.

4. Tal y como señaló esta Dirección General en las Resoluciones de 15 de marzo y 12 de abril de 2016, la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas o de montes, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público (véase, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley de Costas o el artículo 30.7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, para inmatriculaciones).

En otros casos, como ocurre con la legislación de suelo, también existen previsiones expresas de que el registrador, antes de acceder a la inscripción de edificaciones, habrá de comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

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

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no sólo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del título VI de la ley que contienen

manifestaciones concretas del mismo principio general, como los artículos 199, 203 y el 205.

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

Tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial.

5. Efectuada una calificación negativa frente a la que se interpone recurso, como ha declarado reiteradamente esta Dirección General, en multitud de Resoluciones y, recientemente, en las de 29 de noviembre de 2023 y 22 de marzo de 2024, el objeto del recurso es determinar, exclusivamente, si la calificación registral negativa recurrida es o no ajustada a Derecho. Tratándose de un supuesto en que se exige la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, ello nos lleva al análisis de los puntos básicos de la doctrina reiterada de esta Dirección General, en Resoluciones como las de 5 y 15 de diciembre de 2023, que son los siguientes (con exclusión del apartado d), por no haberse seguido el procedimiento regulado en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria): 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, y d) 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.

6. Alega el registrador como motivo obstativo a la inscripción de la base gráfica propuesta la invasión de la vía pecuaria denominada «Cañada (...); según resulta de informe emitido por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid. En dicho informe se señala que dicha vía pecuaria fue objeto de clasificación por Orden Ministerial de 22 de abril de 1976 («Boletín Oficial del Estado» de 10 de julio de 1976); y que la finca objeto de agrupación (conformada por las parcelas catastrales 001000900VL01B0001WR, 001000900VL01B0000QE, 28038A017080050000EL y 28038A017080040000EP) es colindante con la misma, sin que se vea respetada su anchura, la cual está fijada en 25 metros. Concluye el citado informe señalando que la finca objeto de representación gráfica georreferenciada, en

concreto la parcela con referencia catastral 28038A017080040000EP, no respeta la anchura de la vía pecuaria, informe desfavorablemente a la inscripción.

7. Las vías pecuarias son bienes de dominio público y por ello inalienables, imprescriptibles e inembargables cuya propiedad siempre corresponde a la Comunidad Autónoma. Así lo proclama el artículo 3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y el artículo 3 de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid.

Constando su clasificación, cabe reiterar el criterio sentado por la Resolución de 31 de enero de 2023, y, en consecuencia, procede determinar si es ajustada a derecho la calificación registral basada en la apreciación de la posible afectación de una vía pecuaria.

El acto administrativo de clasificación es de naturaleza declarativa, como se desprende del artículo 7 de la Ley de Vías Pecuarias 3/1995, de 23 de marzo, cuando dispone: «La clasificación es el acto administrativo de carácter declarativo en virtud del cual se determina la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria». En el mismo sentido, el artículo 13 de la Ley 8/1998 de la Comunidad de Madrid dispone: «La Comunidad de Madrid procederá a la clasificación de las vías pecuarias, determinando, con carácter declarativo la existencia, anchura, trazado y demás características físicas generales de cada vía pecuaria, de conformidad con lo expuesto en el artículo 7 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo. El conjunto de vías clasificadas constituirá el Inventario de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid».

Como resulta de la citada Resolución, la titularidad de los bienes de dominio público tiene dos fases: la declarativa de su clasificación y la ejecutiva de su deslinde. En el caso de la vía pecuaria denominada «Cañada (...)», está clasificada, como se ha expuesto. Por tanto, desde ese momento todo el terreno descrito en la misma es considerado como dominio público y, por tanto, es inalienable, inembargable, no susceptible de propiedad particular e imprescriptible.

Ciertamente, la incidencia del acto de clasificación de una vía pecuaria sobre los dominios particulares que colindan con la misma se realiza a través de su deslinde administrativo, conforme al artículo 8.1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, que es «el acto administrativo por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación», declarando, conforme al artículo 8.3, «la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados». El acto ejecutivo de ese primer acto declarativo es el deslinde, único que puede rectificar situaciones registrales contradictorias. La práctica del deslinde administrativo es un acto de obligado cumplimiento por parte de la Administración, aunque el mismo, dado su complejidad puede dilatarse en el tiempo, pero su culminación determinará la inscripción, con carácter obligatorio, de la vía pecuaria en el Registro de la Propiedad, pues así lo dispone el artículo 15.4 de la Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, que dispone: «El deslinde, una vez aprobado, permite a la Comunidad declarar la posesión y la titularidad demanial sobre las vías deslindadas, da lugar al amojonamiento de las mismas, constituye título suficiente para su inscripción registral y tiene los demás efectos que le reconoce la legislación estatal».

Por tanto, el título inscribible es la certificación administrativa que incorpora el acto administrativo firme de deslinde, tras el oportuno expediente, junto con el plano georreferenciado de la vía pecuaria. Solo así la georreferenciación de la vía pecuaria resultante del deslinde, como acto de ejecución del acto de clasificación puede producir efectos jurídicos y rectificar las situaciones registrales contradictorias. Por ello, dispone el artículo 15,1 de la referida Ley de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid: «Mediante el acto de deslinde la Comunidad define los límites de las vías pecuarias previamente clasificadas».

Pero, no es menos cierto, que el solo hecho de la clasificación ya debiera prevenir esas situaciones registrales contradictorias. Es decir, el hecho de que no se haya

producido el deslinde, no quiere decir que no deba de protegerse el dominio público no deslindado.

En este sentido, ya declaró la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 23 de enero de 2019, la ausencia de deslinde no es obstáculo para que puedan existir dudas de que la finca cuya representación georreferenciada se pretende inscribir pueda invadir el dominio público, si del conjunto de circunstancias concurrentes cabe colegir una duda fundada de posible invasión, pues en este campo, la labor del registrador, tras la Ley 13/2015, de 24 de junio, tiene una marcada finalidad preventiva.

En el mismo sentido, declaró la Resolución de este Centro Directivo de 26 de abril de 2022, entre otras, que el registrador puede rechazar la inscripción de una representación gráfica catastral si de la documentación aportada (por la Administración o un particular colindante) resultan fundadas sus dudas acerca de la posible invasión del dominio público.

Recuerda la Dirección General de los Registros y del Notariado, como hizo en sus Resoluciones de 15 de marzo y 12 de abril de 2016, 4 de septiembre de 2017 y 13 de abril de 2018, la obligación legal a cargo de los registradores de la propiedad de impedir la práctica de inscripciones que puedan suponer una invasión del dominio público, obligación que tiene su fundamento, con carácter general, en los artículos 6 y 30 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, conforme a los cuales los bienes demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de la Constitución.

8. La Resolución de esta Dirección General de 12 de junio de 2025 ha precisado que dicho principio debe entenderse aplicable al dominio público indubitado, es decir, aquel respecto del cual no existe duda en cuanto a su trazado. Así resulta de las leyes estatal y autonómica de Vías Pecuarias citadas y también de lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando dispone: «Las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». Es decir, que la usurpación de un bien de dominio público se rectifica mediante el deslinde administrativo y no antes. Y ese deslinde ha de traer causa de la clasificación previamente efectuada, de la cual el deslinde no es sino ejecución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1986 ya destacó la necesidad de deslinde previo para el válido ejercicio de la facultad administrativa de recuperación posesoria, que «se subordina a que en la correspondiente prueba se acredite suficientemente, por un lado, la posesión administrativa, el uso público del terreno de que se trata, y, por otro, que el indicado uso haya sido perturbado por el administrado contra quien se dirige la acción», y consideró «la falta de identificación del terreno reivindicado, aludiéndose a la necesidad de practicar un deslinde para precisar los límites de las propiedades en cuestión».

En este punto no podemos olvidar la presunción derivada del principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos».

En particular, sobre las consecuencias de la ausencia de deslinde de una vía pecuaria frente al principio de legitimación registral como efecto fundamental de los pronunciamientos del Registro de la Propiedad, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 5 de febrero de 1986 que manifestó lo siguiente: «Frente a las invasiones y usurpaciones de terrenos de dominio público, entre los que se incluyen las vías pecuarias (...), la Administración es titular de facultades recuperatorias que vienen limitadas al ámbito estrictamente posesorio, quedando por ello excluida de las mismas toda cuestión que implique definición de derechos dominicales

por venir éstas reservadas en exclusiva a la jurisdicción civil, debiendo calificarse de tal aquélla en que existe una indeterminación de límites entre la vía pecuaria y los terrenos colindantes de dominio privado inscrito en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria y amparado en su fuerza legitimadora, tal y como ocurre en el supuesto de autos en el cual la esencia del problema planteado consiste en decidir si el terreno ocupado por el demandante forma parte integrante de la vía pecuaria o pertenece a la propiedad del mismo y de ello excede de la competencia de la Administración y de esta Jurisdicción y sólo puede dilucidarse mediante el ejercicio de las acciones civiles pertinentes ante los jueces ordinarios, siendo por tanto procedente la confirmación de la sentencia apelada que así lo declara y a cuya fundamentación jurídica cabe añadir que entre la presunción de la legalidad que protege los actos administrativos y la legitimación derivada del Registro de la Propiedad debe, en el caso contemplado, concederse preferencia a esta última puesto que la indeterminación en los límites de ambas propiedades colindantes es únicamente imputable a la Administración al haber dejado de practicar las operaciones de deslinde y amojonamiento posteriores a la clasificación de la vía pecuaria que le impone las normas legales y reglamentarias citadas».

En la misma línea, la Resolución de esta Dirección General de 19 de septiembre de 2019 declaró que «entre la presunción de legalidad que protege a los actos administrativos y la legitimación derivada del Registro de la Propiedad debe, en el caso contemplado, concederse preferencia a esta última puesto que la indeterminación en los límites de ambas propiedades colindantes es únicamente imputable a la Administración al dejar de practicar las operaciones de deslinde y amojonamiento posteriores a la clasificación de la vía pecuaria».

Y es que, como declaró la Resolución de esta Dirección General de 22 de marzo de 2024, antes citada, el aumento de la publicidad registral de las fincas afectas al expediente aumenta la seguridad jurídica de una situación en la que los límites entre las fincas de propiedad privada y el dominio público pueden ser imprecisos o puedan existir indicios de usurpación, que requieren la más precisa determinación, como paso previo a su rectificación, siendo competencia de la jurisdicción civil declarar el dominio controvertido, sin que ello pueda hacerse mediante un expediente administrativo, como es el deslinde, estando los titulares registrales de las fincas afectadas protegidos por los principios de legitimación y fe pública registral, mientras un juez no declare lo contrario, mediante resolución judicial en juicio contradictorio entre la Administración y el titular registral. Por tanto, si se permite la inscripción del defecto de cabida y la georreferenciación de la finca, no se perjudica al dominio público y se clarifica la delimitación del objeto y la titularidad de la finca enclavada, para que la Administración puede efectuar las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral y de recuperación de su posesión, en su caso.

9. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha señalado (cfr. Resoluciones 5 de julio de 2018, 23 de diciembre de 2020, 14 de junio de 2021 y 18 de enero de 2024, entre otras) que, en caso de dudas de invasión del dominio público, resulta esencial la comunicación a la Administración titular del dominio público afectado a efectos de valorar si efectivamente se produce dicha invasión. Y así se hizo, en el curso del procedimiento regulado en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, informando desfavorablemente, en los términos expuestos.

Respecto de esto último, debe, sin embargo, precisarse que el informe de la Administración no es concluyente en cuanto a que se produzca, con la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, una efectiva invasión del demanio.

En efecto, del informe resulta que la finca objeto de agrupación (y sus correspondientes parcelas catastrales) es colindante con la vía pecuaria, manifestando expresamente que la parcela 28038A017080040000EP no respeta la anchura de la vía pecuaria «Cañada (...)».

Como se ve, no refiere esa posible invasión a la representación gráfica alternativa, ni siquiera a una parte de la misma (como se ha expuesto ésta viene conformada por dos informes de validación gráfica frente a parcelario catastral), sino que advierte que

determinada parcela catastral no respeta la anchura de la vía pecuaria, sin señalar en qué grado ni en qué punto concreto de la misma se produce la eventual invasión alegada, lo que se podría haber advertido de modo gráfico, señalando las coordenadas georreferenciadas en que se produciría tal invasión.

Esta Dirección General ha declarado reiteradamente que la oposición de colindante titular de dominio público no es admisible si la objeción se basa en informe no concluyente. Como declaró la Resolución de 12 de mayo de 2022, en un caso en el que se había tramitado el procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, debe revocarse la calificación negativa, basada en la oposición de un Ayuntamiento, porque el escrito de oposición no reúne los requisitos mínimos de concreción y acreditación exigibles, por cuanto no acredita, siquiera alude, a la titularidad municipal del terreno en cuestión, titularidad que tampoco resulta del Catastro. En la de 23 de mayo de 2024, ante la falta de claridad de la oposición municipal, entiende la Dirección General que lo que debe hacer el registrador es requerir al Ayuntamiento para que aporte las coordenadas correctas, no desplazadas, de la finca de dominio público, concretando cuál es la concreta invasión real del mismo, sin que el Ayuntamiento pueda limitarse a invocar una mera invasión virtual en la cartografía catastral desplazada.

10. En el supuesto de hecho del presente expediente, la representación gráfica aportada, en lo que afecta (según el informe emitido por la Comunidad Autónoma) a la vía pecuaria, contenida en informe de validación gráfica frente a parcelario catastral, contiene una modificación del parcelario catastral que afecta a la parcela con referencia catastral 28038A017080040000EP (que es a la que alude el expresado informe para indicar que no respeta la anchura de la vía pecuaria), precisamente para «separar» la finca objeto del procedimiento del dominio público pecuario.

En consecuencia, no puede concluirse, en base a todo lo anterior, que la Administración declare de modo inequívoco que se produzca una invasión de la vía pecuaria, pues no ya es que no concrete de modo gráfico y georreferenciado dónde y cómo se produce tal afectación, sino que, además, refiere tal eventual invasión a una determinada parcela catastral, la cual resulta expresamente afectada, por implicar una modificación de la misma, por la representación gráfica aportada.

11. Del mismo modo, tampoco puede tomarse en consideración el argumento del recurrente cuando afirma que la finca se encuentra delimitada perimetralmente por un muro desde, al menos, 1972. Como ha declarado la Resolución de esta Dirección General de 27 de septiembre de 2023, para considerar adecuadamente delimitada una determinada parcela no es determinante el hecho de que, físicamente, la misma esté acotada por mojones o piquetas, lo que puede extenderse también a los vallados. Haría falta acreditar que éstos han sido colocados con el consentimiento de los colindantes, consentimiento que transforma una mera situación física en sustancia jurídica. Y en el presente caso, no consta la existencia de tal consentimiento.

12. Sentado lo anterior, procede clarificar las distintas situaciones en que puede encontrarse la finca registral que linda con dominio público en la tramitación de un expediente del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, para cohonestar la aplicación de los principios de protección del dominio público del artículo 132 de la Constitución con los de seguridad jurídica y prohibición de la indefensión de los artículos 9.3 y 24.2 de la Constitución, de conformidad con lo señalado por la Resolución de 12 de junio de 2025:

a) respecto a fincas colindantes con dominio público deslindado y georreferenciado: el registrador protegerá con su calificación registral cualquier usurpación del dominio público, mediante la aplicación informática homologada del artículo 9 de la Ley Hipotecaria. En este caso, el registrador denegará la tramitación del expediente del artículo 199, expresando en su nota de calificación negativa que la invasión deriva del contraste, en la aplicación gráfica registral, entre la georreferenciación aportada y la capa gráfica que contenga el deslinde formalmente aprobado de tal dominio público. Así lo consideró esta Dirección General en las Resoluciones de 5 de abril de 2022, 26 de julio de 2023 y 10 y 30 de enero y 27 de febrero de 2024. Si no se ha inscrito el acto de deslinde, el registrador notificará a la Administración el carácter obligatorio de su

inscripción, conforme al artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

b) respecto a las fincas colindantes con dominio público, cuyo deslinde no consta en el Registro de la Propiedad, el registrador tramitará el expediente, pudiendo darse dos situaciones:

i) que el expediente de deslinde esté iniciado, pero no concluido, sin que se haya solicitado la práctica de la nota marginal de inicio del procedimiento de deslinde. En este caso, para que la alegación de la Administración pueda ser estimada por el registrador, para aplicar el principio de protección del dominio público deberá acompañarse al escrito de alegaciones la resolución administrativa de inicio del deslinde, con plano georreferenciado de la porción de superficie de dominio público invadida y solicitud de la práctica de la nota marginal para hacer constar el inicio del expediente de deslinde, a que se refiere el artículo 14 de la Ley 3/2014, de 3 de julio, citada.

ii) que el expediente de deslinde no esté iniciado: en este caso, para que la oposición de la Administración pueda ser estimada por el registrador, deberá acreditarse que se ha dictado resolución administrativa de inicio del expediente de deslinde abreviado respecto a la finca en cuestión, tras la recepción de la notificación del Registro, acompañada del plano georreferenciado de la franja de dominio público invadido y acreditación de su remisión al titular registral de la finca afectada, solicitando la práctica de la nota marginal de constancia del inicio del expediente de deslinde abreviado, a que se refiere el artículo 14 de la Ley 3/2014, de 3 de julio. Si dicha resolución no pudiera ser dictada dentro de los 20 días de plazo para alegar, que expresa el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, la Administración podrá solicitar una prórroga del plazo, por igual duración, para que pueda presentarse la solicitud. Como declaró la Resolución de esta Dirección General en la Resolución de 21 de junio de 2023, el plazo para presentar oposición no es preclusivo, de manera que, aun presentada la oposición fuera del plazo de veinte días del artículo 199.1, el registrador ha de analizarla, por si fuera fundamental para justificar sus dudas sobre la identidad de la finca. Por lo que, si puede admitirse una alegación formulada fuera de ese plazo, es admisible también solicitar su prórroga, por igual duración, para poder concluir la alegación y que pueda ser estimada por el registrador, en su caso. Y ello es así porque como declaró la ya citada Resolución de esta Dirección General de 19 de julio de 2018 «la falta de deslinde de la vía pecuaria con el procedimiento y garantías previstas en la Ley impide que puedan aplicarse a los titulares de fincas colindantes las consecuencias propias de este deslinde», y mientras no haya deslinde, la afirmación de invasión de dominio público carece de base para convertir en contencioso el expediente.

iii) si la Administración no pudiera aportar la resolución dentro del plazo de alegaciones, o el de su prórroga, podrá hacer constar por nota al margen de la última inscripción de dominio la clasificación ambiental, urbanística o administrativa del suelo en el que se ubica la finca registral, conforme al artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria, siempre que identifique la porción de dominio público afectada y acredite que la resolución de clasificación se ha notificado al titular registral de la finca. Con dicha nota marginal se puede advertir la posible afección al dominio público y al posible expediente de deslinde de todo o parte del suelo de la finca registral, hasta que se inicie el mismo, pero sin paralizar el tráfico jurídico de la finca y sin perjuicio de las acciones judiciales que competan al titular registral en la defensa de su derecho.

13. Finalmente, en cuanto a la posibilidad de inscripción parcial del título, esto es, de las operaciones de agrupación y declaración de obra nueva, sin inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, ya se ha expuesto en los fundamentos de Derecho segundo y tercero de esta Resolución que, en ambos casos (agrupación y declaración de obra nueva) la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca resulta preceptiva, debiendo denegarse tal posibilidad, sin perjuicio de la actuación del registrador, conforme a lo señalado en el precedente fundamento de Derecho.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar parcialmente el recurso, admitiendo el argumento del recurrente de que la oposición de la Administración no se encuentra fundada; y confirmar la nota de calificación del registrador, no siendo posible la inscripción parcial del título sin la preceptiva inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca.

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, 8 de enero de 2026.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez