

ACCESO Y PROTECCIÓN REGISTRAL DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Charo GUARCH PRIETO

Asesora Jurídica Sº de Urbanismo del Ayuntamiento de Isla Cristina

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de Experto en Derecho y Gestión Pública Local del CEMCI.2014-2015.

SUMARIO:

Introducción

1. Normativa reguladora sobre el acceso de los bienes de dominio público al Registro de la Propiedad
2. Régimen registral del dominio público en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
3. Efectos y protección de la inscripción registral.
4. Especial consideración de la certificación administrativa de dominio
5. Bienes de dominio público de las Entidades Locales de Andalucía
6. Caminos públicos municipales
7. Régimen específico de protección registral para determinados bienes demaniales en la legislación especial
8. La singularidad de los bienes de dominio público marítimo-terrestre
9. Acceso al Registro de la Propiedad de los bienes demaniales afectados por actuaciones de transformación urbanística
10. Doctrina del TS y la DGRN sobre protección registral de la propiedad. Limitaciones impuestas por la legislación especial a enclaves privados y terrenos colindantes con la zona marítimo-terrestre, y su acceso al RP
11. Conclusiones
12. Bibliografía

INTRODUCCIÓN.

El objeto de este trabajo es dar una visión general de la normativa reguladora sobre el acceso de los bienes de dominio público al Registro de la Propiedad (RP). Por razones obvias, no podemos entrar en el detalle de toda la normativa, la general y la especial, ni tampoco de toda la demanialidad.

Se trata de una materia en la que concurren intereses públicos y privados, regulados de forma prolija, como lo es la normativa de aplicación, la general, por la concurrencia de títulos competenciales, y la especial, precisamente por la naturaleza de los bienes de dominio público, cuya demanialidad tiene rango jurídico constitucional, y su incidencia en cuanto a las limitaciones y afecciones del dominio. Una vez tengamos claro los preceptos legales en los que encajar el supuesto de hecho de que se trate, nos ocuparemos del contenido y la forma del título inscribible, que es el título jurídico hábil para acceder al RP, dado que la inscripción se practicará conforme a la legislación hipotecaria.

Teniendo en cuenta que los bienes demaniales son inalienables, inembargables e imprescriptibles, la Administración no ha tenido interés en acudir a una institución pensada, en principio, para la protección de derechos patrimoniales privados. Sin embargo, el RP ha devenido en instrumento eficaz de policía del dominio público, también urbanística, y de auxilio en la actividad de la Administración, sin dejar de cumplir su originaria función de tutela privada.

Desde la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, toda Administración está obligada a proteger sus bienes, y eso incluye el deber de inscribirlos en el RP. Existen bienes de dominio público en los que están implicadas diferentes Administraciones, a veces con intereses enfrentados; también bienes incluidos o colindantes con inmuebles privados sometidos a servidumbres u otras afecciones legales, o que se encuentran en zonas afectadas por actuaciones de transformación urbanística.

“El arbitrio judicial puede cambiar el panorama al aplicar la ley en su letra y espíritu. Ya hay alguna sentencia que ha privado a la Administración de alguno de sus bienes por no haber cumplido la obligación de inscribirlos para hacerlos oponibles frente a terceros de buena fe. En definitiva, se trata de una lógica consecuencia de la tutela judicial efectiva de los administrados”.¹

¹ MIQUEL SILVESTRE, José A.: “El registro de los bienes públicos”. 2009. Registrador de la Propiedad. cincodias.com

De ahí el análisis de la doctrina jurisprudencial y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, centrándonos en la referida a la protección registral de la propiedad, y el acceso al RP de las limitaciones al dominio derivadas de la legislación especial, que será guía esencial para la práctica, para aclarar qué norma es de aplicación y, con ello, el procedimiento, tan importante, y aspectos legales cuando no exista normativa específica que afronte directamente la cuestión, y matices y particularidades propias de la misma.

1. NORMATIVA REGULADORA SOBRE EL ACCESO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

1.1. Títulos competenciales en la materia.

El **artículo 149.1.18^a** de la Constitución (CE) establece la competencia exclusiva del Estado en materia de “*bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*”, y, por tanto, le corresponde la regulación base del régimen jurídico de los bienes de titularidad pública.

De dicho precepto constitucional trae causa la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), y a tenor de su EM, el régimen patrimonial general de todas las Administraciones Públicas tiene su núcleo fundamental en las normas que se declaran básicas por el Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.18^a CE para aprobar *las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*, materia de la que el régimen patrimonial no constituye sino una parcela... .

La Ley determina de acuerdo con los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta (DF 2^a), qué disposiciones son de aplicación general y las de carácter básico, lo que constituye un *mínimo legal* a respetar por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL), siendo el resto de artículos exclusivamente aplicables a los bienes públicos del Estado.

La ley ha pretendido establecer el régimen jurídico completo del patrimonio del Estado, y una regulación común de los principales aspectos de la materia aplicables a todas las Administraciones Públicas.²

Y el TC ha sido claro al respecto³, cuando afirma que en virtud de dicho título competencial, corresponde al Estado establecer el régimen jurídico de su patrimonio y dictar las bases del régimen jurídico del patrimonio de las Administraciones públicas, con la consecuencia de que la legislación básica estatal, actúa como límite sobre el

² CAÑADAS BARÓN, Carmen M^a. “El Patrimonio Local como objeto de Tráfico Jurídico”. Estudios de Divulgación n^o 141. CEMCI, 2011.

³ Vid. Ss 58/1982, de 27 de julio, y 85/1984, de 26 de julio.

legislador autonómico en materia de su propio patrimonio, según las reglas que rigen las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos en materias en que constitucionalmente está prevista su concurrencia, y con respeto en todo caso a la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado:

«Al conferir al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia determinada, la CE persigue que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el país, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada CA, un común denominador normativo, a partir del cual cada una, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan».⁴

Esta competencia normativa autonómica, originaria por su atribución directa de la CE, es complementaria o de desarrollo de la del Estado, sin que propiamente pueda hablarse de relación de jerarquía entre ambos grupos de normas (las básicas estatales y las de desarrollo autonómicas), pues el principio jerárquico se aplica a normas procedentes de un mismo sujeto, y por otra parte, ambas normas gozan de eficacia normativa propia y directa:

“La norma básica estatal es de aplicación directa, y la norma de desarrollo autonómica no requiere necesariamente para poder aprobarse y aplicarse que el Estado haya dictado previamente las correspondientes bases. En este sentido, el carácter complementario de las normas autonómicas no justifica su asimilación a normas meramente reglamentarias, y en caso de contradicción entre una norma autonómica anterior y una estatal básica posterior, no se traduce en un efecto de nulidad sobrevinida de aquélla, sino que el conflicto se resuelve, en base al principio de prevalencia de la legislación básica, mediante la técnica del “desplazamiento” e inaplicación de la norma autonómica.”⁵

En cuanto al régimen jurídico de los **bienes de dominio público**, el **art. 132 CE** remite a la Ley su regulación, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; también su desafectación, defensa y conservación, y declara bienes demaniales los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Es una reserva de Ley, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico de estos bienes, da instrucciones para ello, y declara no sólo la demanialidad en todo caso de un conjunto de bienes en atención a sus características físicas o naturaleza homogénea, sino también su titularidad estatal.

⁴ Vid. Ss de 28 de enero, 8 de julio y 30 de noviembre de 1982; 7 de abril de 1983; 4 de julio de 1991, y 30 de abril de 1992.

⁵ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 1/2003, de 16 de enero.

Se trata del denominado “**dominio público natural**”, que comprende aquellos bienes incluidos en el dominio público estatal por la CE (art. 132.2) o por Ley estatal, y así lo reconoce el TC:

“La CE ha dispuesto que algunos de los tipos de bienes que doctrinalmente se han definido como pertenecientes al demanio “natural” forman parte del dominio público estatal”, otorgándoles importantes competencias sobre el mismo. Son bienes que, “en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias”... en “la inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias”....

“Cuando se trata de categorías completas de bienes formados por la naturaleza..., el art.132.2 exige la demanialización por ley y sólo por ley del Estado”, y por tanto, “...tratándose del “demanio natural”, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva, y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal”.

“De ahí que sólo el legislador estatal pueda disponer, como condición básica que garantice la igualdad sustancial, la determinación de las categorías de bienes naturales que quedan excluidas del tráfico privado. Por otra parte, a la luz de los antecedentes históricos,... la regulación de la clasificación primaria de los bienes en susceptibles o no de dominio privado constituye parte de la legislación civil, sin perjuicio del carácter público de la legislación que fije el régimen exorbitante de protección y uso de los bienes públicos”.⁶

El TC parece negar a las CCAA que por Ley establezcan la demanialización de categorías enteras de bienes. Los de dominio público artificial⁷ pueden ser así declarados por el legislador estatal o autonómico, según las materias de su respectiva competencia, y afectados singularmente al dominio público por decisión de cada Administración, incluida la local, conforme a la Ley.⁸

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, deben tenerse en cuenta otros títulos de alcance más limitado y aplicación más específica, sobre materias íntimamente relacionadas con la regulación de los patrimonios públicos, como el que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “*legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles, forales o*

⁶ STC 227/88, de 29 de noviembre, en relación con la Ley de Aguas, y STC 149/91, de 4 de julio, en relación con la Ley de Costas.

⁷ El demanio artificial está integrado por todos los demás bienes que se consideran de dominio público en virtud de su afectación específica a un fin público (edificios públicos, etc).

⁸ González Ríos, Isabel. “Principios rectores y notas características de los bienes demaniales”. Curso de Derecho Público Local: El Patrimonio de las Entidades Locales”. CEMCI. GRANADA, 2012.

especiales, donde existan, y en todo caso... la ordenación de los registros...” (Art. 149.1.8ª CE).

La función registral es una función del Estado manifestada en la existencia de registros; una función pública como público es el carácter de aquéllos, nota esencial a su finalidad, que es procurar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La función registral por antonomasia, la que trata de cuestiones civiles sobre el tráfico jurídico de la propiedad inmobiliaria, se ha referido tradicionalmente al Derecho privado, sin embargo, no hay duda de la relación que existe entre éste y el Derecho administrativo en aquellos registros que tienen como finalidad garantizar la seguridad en el tráfico civil o mercantil; tanto es así que, desde el punto de vista hipotecarista, se hable de acto mixto “de jurisdicción voluntaria y de acto de Administración Pública”.⁹

Testimonio de ello, es la función registral en cuanto a los bienes de naturaleza privada o pública, de ahí la existencia de registros de la Administración en los que inscribe sus bienes, que son susceptibles de inmatricularse en el Registro de la Propiedad (RP), y aquellos como éste cuyos asientos toma como referencia la Administración, en el que debe anotar sus actos, p.ej., en materia de urbanismo, manifestación de la actividad de intervención en la propiedad inmobiliaria configurada como propiedad estatutaria¹⁰. Todos procuran la seguridad jurídica, pero los registros administrativos proporcionan una presunción de veracidad a su contenido, una finalidad de buena administración orientada a determinar el régimen jurídico, incluido el procedimiento, que la Administración debe seguir cuando actúe sobre sus bienes, y el RP atiende, principalmente, a la seguridad jurídica del tráfico de esos bienes¹¹.

Por tanto, la legislación registral o hipotecaria es aplicable en todo el territorio nacional, al ser competencia exclusiva del Estado, y estar formada por el conjunto de normas jurídicas y principios registrales que regulan la organización y funcionamiento de los registros públicos, los derechos inscribibles y medidas cautelares o de garantía en los diversos registros, en relación con terceros.

1.2. Normativa general y normativa especial.

Normativa general.

En consecuencia, la normativa reguladora del régimen jurídico de los bienes de dominio público estará constituida por la legislación básica estatal en la materia, y la

⁹ García García, J.M., “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario”. Civitas, MADRID 1999, y 2002, apud. Barrero Rodríguez, C.

¹⁰ El TC ha declarado que la CE no ha recogido una concepción abstracta de la propiedad privada (S 37/1987 de 26 de marzo), que no es “una institución unitaria regulada por el Código Civil”, que ha dejado de ser “núcleo de la legislación civil” (S 61/1997 de 20 de marzo).

¹¹ Melián Gil, J.L., “Administración Pública y Función Registral”. Ruc.udc.es.REV-AD-Nº 14, 2010.

legislación que puedan dictar las CCAA en el marco de la misma. El sistema normativo está constituido por la siguiente legislación:

1. El artículo 132 CE.

2. Legislación básica estatal en materia de patrimonio y régimen local:

Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP): los preceptos con carácter básico (DF2^a) o de competencia plena, son de aplicación general a los bienes de todas las Administraciones Públicas, siendo el resto de artículos exclusivamente aplicables a los bienes o derechos públicos del Estado.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y RDLeg. 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el TR de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).

3. La normativa autonómica andaluza en materia de régimen y/o patrimonio local está compuesta por:

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que modifica determinados preceptos de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (LBELA) y su Reglamento aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero (RBELA).

Los bienes de titularidad autonómica se regulan por sus respectivas Leyes de Patrimonio, en Andalucía, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la CA, y su Reglamento, aprobado por Decreto 276/1987, de 11 de noviembre.¹²

Normativa especial.

La propia LPAP reconoce su preocupación fundamental por hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal, y su enfoque de globalidad, que se extiende tanto al ámbito subjetivo de aplicación como al objetivo de regulación, si bien aclara que la regulación de los bienes y derechos de dominio público..., está pensada para operar con carácter supletorio respecto de la legislación especial. Se aplicarán en primer grado sus normas, sólo en relación con los bienes demaniales por afectación que carecen de una disciplina específica... (E.M.).

Esa preocupación se manifiesta en su art. 5.4 (aplicación general): los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean aplicables y, a falta de normas especiales, por la LPAP y las que la desarrollen. Las normas generales del Derecho administrativo y, en su defecto, del Derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.

¹² Edición actualizada y revisada a febrero de 2011.- Sevilla: Consejería de Hacienda y Administración Pública, Servicio de Estudios y Publicaciones, 2011.

Para la DGRN¹³, el concepto de «norma especial» en el contexto de la citada Ley, debe interpretarse por referencia al sistema de fuentes que para los bienes públicos establece el citado art. 5.4, e implica que en el ámbito de los bienes públicos se distingue entre una normativa de carácter general (integrada por la LPAP y las autonómicas que la desarrollen, además de las normas generales de derecho administrativo), y otras normativas especiales de carácter sectorial para determinadas categorías de bienes públicos, a las que hace referencia la propia LPAP: normas especiales sobre minas, agua, urbanismo, costas... .

En definitiva, las normas de derecho especial o sectorial han de entenderse referidas a aquellas disposiciones dictadas para una determinada clase de bienes públicos, en atención a las peculiaridades o singularidades que presentan y que aconsejan separarlas de la disciplina general.

La DG, con cita de la referida jurisprudencia constitucional, manifiesta que esta conclusión se confirma por las reglas constitucionales que rigen las relaciones interordinamentales en relación con aquellas materias en que la CE atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica, reglas que no se compadecen con la idea de que la legislación autonómica concurrente en esa misma materia, pueda ser considerada como «legislación especial», sino como «legislación de desarrollo», que complementa las bases estatales integrando un todo o conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial que presente la propia norma estatal básica desarrollada.

En consecuencia, la LPAP será de aplicación supletoria para las propiedades administrativas objeto de legislación especial (bienes de dominio público determinados por Ley), siendo de aplicación plena sólo en relación con los bienes demaniales por afectación que carecen de regulación específica, y por tanto, la regulación del régimen jurídico de los bienes de dominio público se completa con la normativa especial que regula bienes demaniales concretos.

Los bienes públicos están sometidos a un régimen exorbitante de protección que resulta común a todos ellos y que impide asimilar el régimen de esta propiedad administrativa a la propiedad civil.¹⁴ Además de ese régimen común de protección (potestades de la Administración para su defensa: deslinde, recuperación de oficio, inscripción, etc.), los bienes demaniales gozan de un régimen específico de protección definido fundamentalmente por las normas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y en la potestad ilimitada temporalmente de ejercitar la acción de recuperación de oficio de los mismos.¹⁵

¹³ Resolución de 4 de diciembre de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (BOE núm. 4 de 4 de enero de 2013).

¹⁴ PEÑARANDA RAMOS, José Luis; “Los bienes de dominio público”. Universidad Carlos III de Madrid. Revisado en marzo de 2013.

¹⁵ “Memento Práctico de Urbanismo 2008”. Ediciones Francis y Taylor, S.A.

Y en la actualidad, la mayor parte de los bienes de dominio público reciben una protección más completa mediante la existencia de leyes específicas para cada uno de ellos, general: legislación del suelo estatal de aplicación en todo el país, o sectorial de algunos de los tipos de bienes demaniales más característicos: costas y puertos de interés general, montes y vías pecuarias, carreteras, etc., a la búsqueda de instrumentos útiles de protección del dominio público.¹⁶

Suelo. Competencia exclusiva en materia de legislación básica (art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE) y materias reservadas al Estado (Art. 149.1.4ª, 8ª y 18ª CE).

- TR Ley de suelo (RDLeg. 2/2008, de 20 de junio), con las modificaciones introducidas por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Costas y puertos de interés general. Materias de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20ª CE).

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y Reglamento general para su desarrollo y ejecución (RD 1471/1989, de 1 de diciembre).
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas.
- TR Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RDLeg 2/2011, de 5 de septiembre).

En **Andalucía:** Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los Puertos de Andalucía.

Montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica (art. 149.1.23ª CE).

- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

En **Andalucía:** Ley 2/1992, 15 de julio, Forestal, y su Reglamento (D 208/1997, de 9 de septiembre), y Reglamento de Vías Pecuarias (D 155/1998, 21 de julio).

Carreteras. Competencia exclusiva del Estado cuando transcurran por el territorio de más de una CA (art. 149.21ª CE).

¹⁶ Su examen deberá ser necesariamente de los aspectos esenciales, y expuesto de forma resumida, con cita, entre la normativa autonómica existente en la materia, de la aplicable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y su Reglamento (RD 1812/1994, de 2 de septiembre).

En **Andalucía**: Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía.

Para la puesta en práctica de toda esta normativa, general y especial, y cuál sea la de aplicación a un bien demanial concreto, según las reglas y la jurisprudencia constitucionales citadas, su régimen será el establecido en las leyes y disposiciones especiales de aplicación; en su defecto, la normativa de carácter general, integrada por la básica estatal, y la autonómica que la desarrolle; y como derecho supletorio, las normas generales del derecho administrativo y de derecho privado por ese orden.

Teniendo en cuenta que,

La legislación básica estatal y la autonómica de desarrollo que la complementa, integran un todo o conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial, que presente la propia norma estatal básica desarrollada.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos, y en su defecto, se aplicará directamente la legislación estatal, que prevalecerá, en caso de conflicto, en todo lo no atribuido a la exclusiva competencia autonómica. El derecho estatal se aplica, como regla, supletoriamente respecto del autonómico (art. 149.3 CE).

1.3. Normativa registral o hipotecaria.

La legislación registral o hipotecaria es el conjunto de normas que regulan la publicidad del dominio y demás derechos reales a través del RP, pues no se limita a la regulación de la hipoteca, sino que también contiene el estatuto jurídico de la publicidad de la propiedad inmueble. Aunque suele considerarse como parte del derecho civil, más concretamente, del derecho de bienes, formalmente goza de autonomía legislativa, pues una vez publicado el Código Civil, la Ley Hipotecaria subsiste como Ley especial.

El RP tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 605 Ccv), y para determinar los títulos sujetos a inscripción, la forma, efectos y extinción de la misma, la llevanza del Registro y el valor de los asientos de sus libros, se remite a la legislación hipotecaria.

Por su parte, el Título II LPAP, relativo a la protección y defensa del patrimonio público, supone un claro reconocimiento a la función e importancia del RP en el tráfico jurídico inmobiliario como instrumento garantizador de la propiedad. Su Capítulo IV comienza con el art. 36.1, de carácter básico, según el cual,

Las Administraciones públicas (estatal, autonómica, municipal y dependiente), están obligadas a formar inventario, y a inscribir en los correspondientes registros los

bienes y derechos de su patrimonio, demaniales o patrimoniales, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros, conforme a la normativa hipotecaria.

Este artículo, que trae causa de la obligación de todas las Administraciones de defender y proteger su patrimonio (art. 28 LPAP), supone un paso más en la inscripción de los bienes de dominio público, que pasa de ser potestativa, según el Reglamento Hipotecario (art. 5 RH)¹⁷, a tener carácter obligatorio.

La legislación hipotecaria, en lo que se refiere a los bienes inmuebles, está integrada básicamente por las siguientes normas:

- Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.
- Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (modificado por RD 1867/1998, de 4 de septiembre).
- Código Civil (fundamentalmente arts. 605 a 608).
- Normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (RD 1093/1997, de 4 de julio).

2. RÉGIMEN REGISTRAL DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

2.1. Registro de la Propiedad como referencia para la actividad de la Administración.

En ocasiones, la inscripción registral es referencia necesaria para la Administración en el ejercicio de su actividad, y toma como tal los asientos del RP, en el que debe anotar sus actos; p.ej., la expropiación forzosa.

La Administración expropiante (art. 3.2 LEF), considerará propietario a quien con este carácter conste en registros públicos con presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente¹⁸. En efecto, conforme a los principios registrales de legitimación y fe pública, la inscripción del dominio genera una presunción que sólo puede contradecirse en virtud de sentencia judicial dictada en procedimiento declarativo seguido contra el titular registral.

¹⁷ “Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”, redactado por R.D. 1867/1998, 4 de septiembre, («B.O.E.» 29 septiembre), por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.

¹⁸ “Dossier Práctico sobre Expropiación Forzosa”. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. MADRID. 2003.

Así lo entiende la jurisprudencia en relación al RP, cuyas inscripciones tienen preferencia absoluta, de ahí la necesidad de entender las diligencias con quien resulte titular registral¹⁹, pues las inscripciones registrales tienen presunción de titularidad ante y frente a la Administración, que no tiene la carga de indagar la titularidad del bien objeto de expropiación, le basta con consultar el RP²⁰.

Otro caso típico lo constituye la reparcelación urbanística.

Conforme al art. 101 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), una de las reglas del procedimiento de aprobación de la reparcelación, será la acreditación de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación de dominio y cargas del RP, o mediante acta de notoriedad tramitada con arreglo a la legislación notarial. La actividad urbanística se desarrolla sobre una realidad preexistente: el territorio, y deberá ejercerse de forma que respete los derechos de propiedad también preexistentes. Por tanto, la legislación sobre urbanismo y sobre el RP confluyen en un elemento común, que es el suelo y sus espacios bajo o sobre rasante.

El modo en que dicha actividad incide sobre los derechos de propiedad, es expresión de la actividad de intervención de la Administración en la propiedad del suelo, configurada como propiedad estatutaria que resulta de su vinculación a concretos usos, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística; de ahí que resulte esencial la coordinación entre el desarrollo de dicha actividad urbanística y el RP, institución a través de la cual el Estado identifica a los titulares de los derechos de propiedad, y determina la situación de cargas a que tales derechos se hallan sujetos.²¹

Reflejo de esa necesaria coordinación Urbanismo - RP es la norma dictada desde la legislación registral, que constituye su regulación más pormenorizada: el RD de 1997 que completa las normas relativas a la inscripción en el RP de actos de naturaleza urbanística²², lo que se ha reiterado en los artículos 51 a 54 de la LS-08²³ al enunciar y regular los actos inscribibles de dicha naturaleza.

2.2. Registro de Propiedad y bienes de dominio público.

Cuestión a examinar en esta materia es la relación entre RP y las prerrogativas de la Administración en cuanto a los bienes de dominio público, cuya titularidad es causa

¹⁹ SSTS de 8 de marzo de 1991 y 14 de junio de 1995; también en otros registros públicos, como el fiscal: S de 24 de octubre de 1998.

²⁰ SSTS de 13 de junio de 2007, de 11 de abril de 2008 y de 20 de abril de 2009.

²¹ ARNAIZ RAMOS, R. "Urbanismo y Registro de la Propiedad." Curso de Planificación y Gestión Urbanística. CEMCI. GRANADA. 2008.

²² RD 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

²³ RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo, en su redacción dada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

de particularidades respecto de la propiedad de particulares, de ahí el régimen específico de protección al que están sometidos dichos bienes, que impide asimilar el régimen de esta propiedad administrativa a la propiedad civil.

“No es tanto una propiedad pública en una transposición simétrica de la propiedad privada, sino un título de intervención que se reconoce a la Administración, por la Constitución o por la Ley, que justifica la atribución de unas potestades y un régimen propio y peculiar de esos bienes.”²⁴

Ese régimen especial de protección de los bienes demaniales, que se concreta en las normas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, y en las potestades que puede utilizar la Administración en su defensa (deslinde, recuperación de oficio, de policía o sancionadora, etc.), en ocasiones, es completado por el régimen legal de imposición de zonas de afección o influencia, o por determinadas servidumbres sobre los predios colindantes con los bienes de dominio público reguladas con detalle en la legislación sectorial.

Por otra parte, la Administración ha proporcionado a sus bienes, también a los de dominio público, la protección del RP, en cuanto a la posesión de los bienes en él inscritos, ya que, como con acierto se ha observado “... a pesar de la demanialidad de aquéllos, la Administración se encontraba con frecuencia en una posición más débil frente al titular de la inscripción registral.”²⁵

Se produce entonces un choque entre el RP y privilegios que el ordenamiento jurídico mantiene para el demanio derivados de tal condición, pues en caso de inscripción registral de titularidad a favor de un particular sobre un bien, que la Administración afirma ser de dominio público y, por tanto, de titularidad pública, ¿puede prevalecer la decisión administrativa sobre el Registro?

El supuesto plantea la colisión entre el ejercicio de las referidas potestades, con la posesión de los bienes inscritos a que alude el principio de legitimación registral (arts. 1 y 38 LH), y con la protección del tercero hipotecario, en aplicación del principio de fe pública registral (art. 34 LH), eje central de todo sistema registral. Veremos que la respuesta no es única al tratar la legislación sectorial sobre bienes de dominio público, que ofrece variadas soluciones.

2.3. Obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad.

A tenor del artículo 36.1 LPAP, de carácter básico,

Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, demaniales o patrimoniales, que sean

²⁴ Villar Palasí, J.L. Cfr. Melián Gil, J.L. “El dominio público natural”. RAP, núm. 139, 1996.

²⁵ HORGUÉ BAENA, Concepción. “Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”. Iustel, Madrid. 2008, pp. 371-72.

susceptibles de inscripción, y todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. La inscripción será potestativa en caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.

El Consejo de Estado señaló la novedad que supuso este precepto, en cuanto a la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes públicos, incluidos los demaniales, dado que el TS había declarado nulos determinados artículos del RD 1867/1998, de modificación del RH, por imponer con carácter preceptivo la inscripción de bienes demaniales, lo que invadía el ámbito del régimen jurídico del dominio público reservado a la Ley²⁶, y afirmó que,

“En la medida en que ahora la preceptividad de la inscripción se declara en una norma con rango de Ley, no puede formularse objeción alguna a su legalidad, y este Consejo considera oportuna la medida desde el punto de vista de la seguridad jurídica, y de la protección de los intereses de terceros y de las propias Administraciones Públicas.

Por otra parte, debe recordarse que el precepto tiene carácter básico, por lo que deberán adaptarse a lo establecido en él las leyes autonómicas... Asimismo, debería aclararse si la regla de la inscripción obligatoria se extiende a todos los bienes de dominio público, incluidos aquellos cuya legislación específica consagra exclusivamente la posibilidad de esa inscripción con carácter potestativo, como el art. 8.4 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, o el art. 13.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.”²⁷

En primer lugar, el citado art. 13.2, redactado según Ley 2/2013, suprime la frase “cuando lo estime conveniente” con la que finalizaba el párrafo a cuyo tenor “la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público”²⁸.

En segundo lugar, conforme al sistema de fuentes previsto para los bienes demaniales en el art. 5.4 LPAP, los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación.

Con independencia del carácter de normativa básica, de aplicación general o sólo para el Estado y sus organismos, en base al principio de especialidad que instaura, la normativa específica para determinados bienes de dominio público es de aplicación preferente a la prevista en la propia LPAP, y según la comentada interpretación dada por la DG, en la citada Res. de 4 de diciembre de 2012, al concepto de «norma especial» en el contexto de la citada Ley.

²⁶ Sentencia de 31 de enero de 2001 (RJ 1083).

²⁷ Dictamen 805/2003, de 3 de abril, sobre el anteproyecto de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

²⁸ Redactado por el número siete del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («B.O.E.» 30 mayo). Vigencia: 31 mayo 2013.

En tercer lugar, la inscripción se solicitará por el órgano adquirente del bien o derecho, o que dicte el acto o intervenga en el contrato que deba constar en el RP o, en su caso, que tenga su administración y gestión (art. 36.2 LPAP). La Administración pública deberá realizar las actuaciones necesarias para inscribir su derecho en el RP, siempre que el acto a inscribir cumpla con los requisitos materiales y formales exigidos por la normativa hipotecaria, lo que no significa que los registradores tengan obligación de proceder a dicha inscripción, como no podía ser de otro modo, pues su función calificadora no se ve condicionada por la regla de la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos.²⁹

Por último, visto que dicho precepto no es básico, las CCAA pueden establecer en su normativa propia a qué órgano corresponde la obligación de inscripción.

2.4. Deber de colaboración de los registradores en defensa de los bienes

La primera actuación que comprende este deber, es la promoción de la debida inscripción (art. 39 LPAP), aplicable a todos los bienes y derechos públicos y en beneficio de todas las Administraciones públicas, y consiste en el aviso registral sobre bienes de titularidad pública no inscritos debidamente, para que por los órganos a los que compete su administración se inste lo que proceda.

Otra medida general que trata de evitar inscripciones contradictorias con la titularidad pública de los bienes, en especial inscripciones de dominio a favor de terceros, es la obligación del Registrador de comunicar a la Administración las inscripciones sobre fincas colindantes con otras pertenecientes a ésta, si pueden suponer menoscabo de los bienes públicos (art. 38 LPAP).

Las inscripciones que deben comunicarse son la inmatriculación y el exceso de cabida de fincas colindantes con otras de titularidad pública, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción la limitación de efectos del art. 207 LH, de tal manera que no surtirá efecto respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha. Por tanto, la comunicación del Registrador no cierra el RP, lo que permite a la Administración comprobar si la inscripción practicada respeta el bien público en su existencia y extensión, pues durante ese tiempo no podrá surgir la figura del tercero del art. 34 LH.

Respecto al art. 38 LPAP, la DG³⁰ ha declarado que la obligación de notificación impuesta al Registrador, ha de verificarse después de practicada la inscripción, siendo por tanto un régimen jurídico distinto al previsto en los art. 15 de la Ley de Costas, y 22 de la Ley de Montes, como veremos.

²⁹ HORGUÉ BAENA, C. “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Derecho Público Local. 2012. CEMCI. GRANADA.

³⁰ Cfr. Resoluciones de 21 de marzo, 25 de octubre, 1 y 3 de diciembre de 2007, 8 de mayo de 2010 y 12 de diciembre de 2013.

Estas medidas implican una colaboración necesaria, de distinta intensidad según los casos, por parte del Registrador al punto de que en su función calificadora, además de velar por la legalidad hipotecaria, adopte una postura defensiva frente a posibles atentados a la integridad de los bienes públicos.³¹

3. EFECTOS Y PROTECCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL.

3.1. Efectos de la inscripción registral

La inscripción registral concede una protección jurídica específica al titular inscrito, mediante la publicidad registral que ofrece el RP, la material, en cuanto a los efectos de la inscripción, y la formal, por ser público para los que tienen legítimo interés en conocer el estado de los bienes y derechos inscritos.

Y esta especial protección se deja a la voluntad de los legitimados para solicitar la inscripción, los cuales pueden decidir si inscribir o no. En nuestro sistema registral rige el principio de rogación, principio hipotecario de carácter formal, según el cual el procedimiento registral ha de iniciarse a instancia de parte. A pesar de ello, la publicidad registral ofrece una garantía o seguridad jurídica en el tráfico jurídico. El RP tiene las siguientes funciones:

Inscribir los actos que afectan a la propiedad o a los derechos reales sobre bienes inmuebles, ya sean actos de titularidad pública o privada. También, determinadas concesiones administrativas y bienes de dominio público.

Proporciona seguridad jurídica a los derechos inscritos, y favorece la seguridad y agilidad en el tráfico jurídico. Hace públicos los hechos, actos y derechos inscritos para quienes tengan legítimo interés en conocerlos.

Por consiguiente, se aboga por la necesaria protección al tercero que de buena fe confía en la apariencia que el RP publica, de manera que no le puedan afectar los actos que, pudiendo, no han accedido a éste.

Con esta finalidad, el art. 38 LH establece la presunción de pertenencia de los derechos inscritos a su titular, así como la de posesión de los mismos (legitimación registral), y la de que lo inscrito se corresponde con la realidad salvo prueba en contrario (presunción de veracidad). Por tanto, los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles no inscritos en el RP, no perjudican a terceros (principio de inoponibilidad art. 32 LH).

³¹ HORGUÉ BAENA, Concepción: “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Especialización en Derecho Público Local. CEMCI. GRANADA. 2012.

Aun siendo una presunción *iuris tantum*, sirve de base para la protección del tercero que confía en ella antes de que haya sido desvirtuada mediante prueba en contrario, y siempre que desconozca la inexactitud del RP, es decir, que actúe de buena fe³². Ello supone que mientras no aparezca un tercero, en caso de divergencia entre el RP y la realidad extrarregistral, prevalecerá ésta sobre aquél; con la aparición de tercero se plantea el conflicto, y es entonces, en aras de la seguridad jurídica, cuando se da preferencia a éste, siempre que reúna los requisitos que le hagan merecedor de dicha protección.

La cuestión es si estos efectos de la inscripción registral, o la protección dada al tercero hipotecario, tiene aplicación frente a la condición demanial del bien que esgrime la Administración o, al contrario, si tiene aplicación para defender la propiedad privada del particular frente a la titularidad pública declarada.

Sobre qué régimen debe prevalecer se ha ocupado bastante la doctrina, en la hipotecarista existen dos tesis enfrentadas: la que defiende que frente a los bienes demaniales no puede prevalecer la condición de tercero, pues la fe pública no aporta nada a su eficacia frente a todos, derivada directamente de la Ley³³; y la que sostiene que la inoponibilidad del tercero hipotecario al dominio público, tenía sentido cuando estos bienes no eran inscribibles, pero ahora deberán quedar sometidos al régimen ordinario de garantía de los derechos establecido para todos, reserva hecha para los casos en que exista normativa específica para determinados bienes que afronte directamente la cuestión³⁴.

Y es que, en efecto, la legislación sectorial sobre bienes de dominio público ofrece varias soluciones.

3.2. Normativa especial o sectorial

El art. 95 de la **Ley de Aguas**³⁵ dispone que el deslinde aprobado de los cauces

de dominio público declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, y su resolución será título suficiente para rectificar las inscripciones del RP contradictorias con el mismo... siempre que haya intervenido en el expediente el titular registral, conforme a la legislación hipotecaria.

³² Art. 34 LH: “El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro de la Propiedad 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 causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviese su causante o transferente”.

³³ DE PABLO, P.: “Artículo 39 de la Ley Hipotecaria”, en Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales. (Dir. M. Albadalejo y S. Díaz Alabart). Edersa, Tomo VII, 1999.

³⁴ BERNARDO DE QUIRÓS, M.P.: “Derechos Reales. Derecho Hipotecario”. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

³⁵ RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

En parecidos términos, la **Ley de vías pecuarias**, pues las inscripciones del RP no pueden prevalecer sobre la naturaleza demanial de los bienes deslindados³⁶.

Es ilustrativa la STSJA de 23 de diciembre de 2003, que deja claro que los derechos privados legítimamente adquiridos que cabe reconocer, y entre ellos los que traen causa del principio de fe pública registral, tienen que haberse originado antes del acto de clasificación de la vía pecuaria, pues sitúa en tal acto el momento en que los terrenos merecen ya la consideración de dominio público, tras el cual no podrá originarse una titularidad privada contradictoria, pues la eficacia de las normas civiles sobre adquisición de la propiedad se verá mermada dada la protección reforzada del dominio público.

No es el caso de los **montes públicos demaniales**, cuyo deslinde aprobado definitivamente es título suficiente para su inmatriculación en el RP, rectificar la descripción de las fincas afectadas y cancelar anotaciones practicadas en fincas excluidas del monte deslindado, pero no para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de terceros del art. 34 LH³⁷. El deslinde supone la delimitación del monte y declara definitivamente su estado posesorio, a reserva de lo que resulte de un juicio declarativo de propiedad.

Para Ramos, en materia de montes, su ley reguladora ya obliga a la inscripción, pero no se pueden rectificar inscripciones protegidas por el art 34 LH³⁸. Para MELIÁN GIL³⁹, el art. 18 LH, a cuyo tenor la titularidad asignada a un monte en el catálogo sólo puede impugnarse en juicio declarativo de propiedad ante la jurisdicción civil, impidiendo el ejercicio de las acciones reales del art. 41 LH⁴⁰, viene a otorgar al monte catalogado una presunción de titularidad.

En relación con el **dominio público marítimo-terrestre**, no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias de dicho dominio, no admitiéndose más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos según la LC, de ahí que a la demanial no se le puedan oponer titularidades privadas, aunque estén amparadas por asientos del RP⁴¹. En consecuencia, el Estado deberá ejercer las acciones necesarias para la integridad y protección del demanio marítimo, no pudiendo allanarse a demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran⁴².

³⁶ Artículo 8.3 y 4 de Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

³⁷ Artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

³⁸ DELGADO RAMOS, Joaquín. "Protección Registral del Medio Ambiente". 2004.

³⁹ "Administración Pública y Función Registral". [ruc.udc.es/REV-AD-Nº 14](http://ruc.udc.es/REV-AD-Nº14), 2010.

⁴⁰ Artículo 41 redactado por la D. F. 9.ª de la Ley 1/2000, 7 enero, de Enjuiciamiento Civil («B.O.E.» 8 enero). Vigencia: 8 enero 2001

⁴¹ Artículos 8 y 9 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁴² Artículo 13 del RD 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 28/1988, de 28 de julio, de Costas.

No obstante, para ello se requiere la aprobación del deslinde administrativo, que tiene el efecto declarativo de la posesión y la titularidad dominical del demanio marítimo a favor del Estado. Así, mientras no se efectúe el deslinde, las inscripciones registrales despliegan todos sus efectos en cuanto al principio de legitimación y, en general, en el terreno posesorio provisional⁴³.

La resolución aprobando el deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias, y, asimismo, para inmatricular los bienes deslindados, sin perjuicio de que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la reclamación judicial (art. 13.2 LC).⁴⁴

Resulta evidente que no es posible llegar a una conclusión válida para todas las categorías de bienes demaniales, pues se dan matices y particularidades propias en su normativa específica; sí puede sostenerse que serán los Tribunales civiles los que aclaren si es de aplicación, y cuál ha de ser la protección del tercero en base al principio de fe pública registral, aunque sea un bien demanial, al tener reservadas las competencias para conocer de los derechos de propiedad y la correspondiente rectificación registral, en su caso.

Como ya había adelantado BERNARDO DE QUIRÓS⁴⁵, la producción de efectos de las inscripciones en el RP tanto a favor de la Administración, como de los particulares, ha llevado a la jurisdicción a sostener que los asientos registrales son un límite para el despliegue de todos los efectos derivados del ejercicio de las prerrogativas de la Administración, salvo que expresamente se reconozca legalmente, como sucede en la LC sobre dominio público marítimo-terrestre.⁴⁶

4. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE DOMINIO.

4.1. Títulos inscribibles

La legislación patrimonial es complementaria de la prevista en la hipotecaria en cuanto a títulos inscribibles en el RP, si bien amplía los supuestos en que la certificación es inscribible, incidiendo en la virtualidad de la misma para la inscripción del dominio

⁴³ PAREJO GAMIR, R.: “Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas”, en Libro Homenaje al profesor Villar Palasí, Madrid, 1989.

⁴⁴ Redactado por el número siete del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («B.O.E.» 30 mayo). Vigencia: 31 mayo 2013

⁴⁵ “Derechos Reales. Derecho Hipotecario”. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

⁴⁶ HORGUÉ BAENA, C.: “Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas”. Iustel. Madrid, 2008.

del bien a favor de la Administración titular, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

La inscripción en el RP se practicará conforme a la legislación hipotecaria y la LPAP (art. 37.1), de ahí que con carácter general será la normativa hipotecaria la que determine cuál deba ser el título formal hábil para inscribir en el RP los derechos sobre bienes públicos. Para ello, la legislación hipotecaria establece, en palabras de Díez Picazo, un medio privilegiado de acceso al RP a favor de la Administración, de carácter excepcional y que, con los requisitos exigidos, permite la inscripción en los supuestos en que carece de otro título formal apto para ello: la certificación administrativa de dominio regulada en el art. 206 LH.

Los **supuestos** más importantes son:

1.- Inmatriculación

La certificación administrativa regulada en los arts. 206 LH y 303 a 307 RH, constituye un título formal válido que suple la falta del título público de adquisición, normalmente la escritura pública o documento judicial, a los fines de inmatricular los bienes de las Administraciones públicas (art. 199 LH).⁴⁷

Según el citado art. 206.1 LH el Estado, el Municipio y las demás entidades señaladas, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan, mediante certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté su administración, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

La legislación especial orientada a la protección del dominio público, establece la necesidad de obtener determinadas certificaciones o planos para la práctica de la inscripción, y cuyo ámbito fundamental se ciñe a las fincas colindantes con los montes públicos y con el dominio marítimo-terrestre, cuyas leyes especiales reconocen como título especial inmatriculador el certificado expedido por la Administración correspondiente siempre que reúna los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria y la sectorial.

2.- Actos edificatorios y alteración de superficie de inmuebles

La Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 1996, añade un nuevo párrafo al art. 206 LH, en virtud del cual la certificación administrativa es también título formal válido para la inscripción de la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas y, siempre que no afecten a terceros, la agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y demás entes públicos estatales certificantes. En el mismo sentido, el art. 37.2 LPAP, en cuanto a que

⁴⁷ En el supuesto de que el bien acceda por primera vez al Registro de la Propiedad, a esta inscripción se denomina inmatriculación.

la inscripción de dichas operaciones se practicará mediante traslado de la disposición administrativa en que se verifiquen, o de la certificación de dominio, si no afectan a terceros.

A tenor de dicho precepto, de aplicación general según la DF 2ª LPAP,

1. ° Admite el traslado de la disposición administrativa en que se verifiquen tales operaciones jurídicas, lo que plantea la cuestión de qué se entiende por disposición administrativa.

Se ha afirmado que esa disposición será una norma de alcance general o reglamentaria, y no un mero acuerdo singular referido únicamente a dichos actos, pues en caso contrario, no se entiende la distinción con la certificación⁴⁸.

2. ° Si dichas operaciones se acuerdan mediante disposición administrativa, ésta será inscribible aunque afecte a terceros; y si se trata de acuerdo de carácter singular del que se certifica, será inscribible siempre que no afecte a terceros.

En consecuencia, en el primer supuesto los terceros afectados, sólo tendrán la posibilidad de recurrir la disposición administrativa ante la jurisdicción civil, previa reclamación en vía administrativa (art. 43 LPAP); en el segundo, será necesario el consentimiento de aquéllos para inscribir el acto administrativo.

3.- Reanudación del tracto

Importante novedad es que la certificación administrativa sea título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido a favor de la Administración, siempre que se cumplan una serie de requisitos en garantía de aquellos cuyos derechos puedan verse afectados. Será título inscribible a estos efectos:

a) Si los titulares de inscripciones contradictorias o sus causahabientes no han formulado oposición dentro de los 30 días siguientes a aquel en que la Administración les traslada la certificación que se propone inscribir, mediante notificación personal o, si ésta no es posible, mediante publicación de edictos en el tablón del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial correspondiente.

b) Si los titulares no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tengan más de 30 años de antigüedad, no hayan sufrido alteración durante ese plazo, y se hayan publicado edictos por plazo de 30 días, en los que se comunique la intención de inscribir la certificación, en el tablón del Ayuntamiento, y en el Boletín Oficial correspondiente, sin que se haya formulado oposición por quien acredite tener derecho sobre los bienes.

⁴⁸ VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. "Patrimonio de las Administraciones Públicas". 2005. Registrador de la Propiedad de Madrid.

En la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo. Las inscripciones practicadas en virtud de certificación administrativa no surtirán efectos respecto de tercero, hasta transcurridos dos años desde su fecha, limitación temporal de los efectos del RP, a fin de que los terceros adquirentes del dominio puedan alegar mejor derecho (arts. 207 LH y 37.3 LPAP).

En conclusión, y como entiende GARCÍA GARCÍA, si el titular es conocido y es posible la notificación personal, la misma debe efectuarse; si no es conocido o, si siéndolo, no se ha conseguido la notificación, es posible hacerlo por edictos si su inscripción tiene más de 30 años de antigüedad; y siempre que la inscripción contradictoria tenga menos tiempo y no sea posible la notificación personal, la Administración deberá recurrir al expediente judicial de dominio.⁴⁹

4.- Cancelación y rectificación registral

La LPAP reconoce la eficacia de la certificación administrativa como título suficiente para cancelar o rectificar inscripciones a favor de la Administración; en concreto, el art. 37, apdo. 4 y 5, establece los siguientes supuestos:

a) Cuando previa instrucción del correspondiente procedimiento, en cuya tramitación será preceptivo un informe técnico, se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localización física de la finca.

b) Cuando se reconozca el mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre el de la Administración pública en caso de doble inmatriculación, previo informe del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.

c) Si se reconoce la titularidad, mejor derecho o preferencia del título de tercero sobre finca inscrita a favor de la Administración previo el referido informe.

El apdo. 5 dispone que la orden estimatoria de una reclamación previa a la vía civil, en la que se reconozca la titularidad al interesado sobre una o varias fincas, será título bastante, una vez le haya sido notificada, para rectificar la inscripción registral contradictoria a favor de la Administración pública.

Se trata de reconocimientos de la Administración, previa la investigación y asesoramiento jurídico pertinentes, bien de la inexistencia del derecho o imposibilidad de localización o acto de disposición sobre el mismo, o bien por considerar que el derecho pertenece al particular, evitando litigios entre partes lo que, normalmente, será beneficioso para todos los intereses concurrentes. Para HORGUÉ BAENA⁵⁰, el título

⁴⁹ García García, J.M.: “Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Tomo III: Calificación, tracto, especialidad y otros principios”. Civitas Ediciones, 2003.

⁵⁰ “Dominio Público y Registro de la Propiedad.” Curso de Especialización en Derecho Público Local. CEMCI. GRANADA. 2012.

material para rectificar o, en su caso, cancelar el asiento que publica el derecho a favor de la Administración, será la resolución administrativa declarando la causa por la que el RP se evidencia inexacto.

En cuanto al título formal⁵¹, según el art. 37.4 LPAP será suficiente la certificación administrativa expedida por el órgano con competencia certificante, que recoja la resolución adoptada declarando la inexistencia del derecho o reconociendo que éste pertenece a un tercero.

En el supuesto del art. 37.5 LPAP, Valero⁵² opina que “la orden administrativa estimatoria” es un nuevo título inscribible para rectificar el RP, que constituye un reconocimiento de titularidad a favor del interesado por quien puede generar ese título y es, a su vez, el único posible perjudicado por dicho reconocimiento.

Por contra, a juicio de H. Baena, esa resolución estimatoria de la reclamación previa no es suficiente, es título material, y debe consignarse en certificación administrativa para que adquiriera la condición de documento auténtico y, por tanto, título formal para su acceso al RP. Además, plantea la cuestión sobre la aplicación de los apdo. 4 y 5 LPAP, a todas las Administraciones públicas, pues según su D.F 2ª, ni son básicos ni de aplicación general, lo que en relación con el art. 2.2 de la Ley implica que no son aplicables a las CCAA, EELL y vinculadas o dependientes; sin embargo, estas normas se refieren a las Administraciones públicas, y no a la Administración del Estado.

4.2. Requisitos formales de la certificación

El art. 206 LH señala como requisitos formales de las certificaciones de dominio

a) Funcionario legitimado. Las certificaciones serán expedidas por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los bienes, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos, lo que se complementa con el art. 303 RH, a cuyo tenor “y siempre que el funcionario por su cargo ejerza autoridad pública o tenga facultad de certificar”; en otro caso, se expedirá por el inmediato superior jerárquico que pueda hacerlo, tomando para ello los datos oficiales que sean indispensables (art. 304 RH).

b) Circunstancias que debe contener. Con referencia al inventario o documentos oficiales que obren en su poder, y sin perjuicio de los demás extremos exigidos por la legislación administrativa aplicable, en la certificación se hará constar:

⁵¹ Se entenderá por título a efectos de la inscripción, el documento público en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite. En tal sentido, los documentos públicos hábiles para la inscripción en el RP pueden ser: a) documentos notariales, como escrituras públicas; b) documentos judiciales, como sentencias, autos y providencias; y c) documentos administrativos, como certificaciones administrativas (art. 33 RH).

⁵² VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. “Patrimonio de las Administraciones Públicas”. 2005.

1. ° La naturaleza, situación, superficie, linderos, denominación y número, en su caso, y cargas reales de la finca que se trate de inscribir.
2. ° La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real inmatriculable de que se trate y las de la finca a que se refiere la regla anterior.
3. ° El nombre de la persona o corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho, cuando constare.
4. ° El título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.
5. ° El servicio público u objeto a que estuviere destinada la finca.

Si no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se expresará así en la certificación, y se indicarán las que sean.

c) Papel oficial. Las certificaciones se extenderán en papel estampado con el registro general de salida y quedará "minuta rubricada" en el expediente;⁵³ deberán extenderse por duplicado, salvo aquellas que sean inscribibles a los efectos de montes incluidos en el Catálogo de Montes, que deberán siempre extenderse por triplicado (art. 71 Reglamento de Montes).

d) Calificación registral. La certificación presentada es sometida a calificación registra; si el Registrador advirtiese la falta de alguno de los requisitos indispensables para su inscripción, extenderá el asiento de presentación y sin tomar anotación preventiva, devolverá la certificación advirtiendo del defecto.

La calificación registral de documentos administrativos se limitará, en todo caso, a la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el expediente o procedimiento seguido, sus trámites esenciales, las formalidades extrínsecas del documento, su relación con el titular registral, y los obstáculos que surjan del RP (art. 99 RH). En ese caso, se extenderá nueva certificación en que se subsane el defecto o se haga constar la insuficiencia de los datos necesarios para ello, sin perjuicio del pertinente recurso gubernativo, si el Registrador reiterase su calificación (art. 305 RH).

La doctrina jurídica⁵⁴ entiende que la certificación deberá contener todos los requisitos fundamentales para su inscripción. La expresión "si no pudiese hacerse constar alguna de estas circunstancias, deberá advertirse en la misma certificación" no significa que puedan omitir todas ellas, ya que, entonces, sería imposible inscribir el documento, idea que se ratifica por el citado art. 305 RH.

⁵³ Copia del documento con una firma en original, si se quiere llamar así, o un ejemplar idéntico y original del documento que se envía.

⁵⁴ CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime: "La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal". DIJUSA Editorial, S.L. 2001.

En el supuesto de certificaciones en contradicción con algún asiento no cancelado, o sobre derechos cuya descripción coincida en algunos detalles con derechos ya inscritos, el Registrador suspenderá la inscripción, extendiendo anotación preventiva a solicitud del interesado, y remitirá copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado las certificaciones.

Si así lo estima, comunicará al Juez de 1ª Instancia del partido en que radique el inmueble, los antecedentes obrantes en el expediente administrativo, junto a copia del asiento remitido. El Juez dará trámite de audiencia a la persona que, según dicho asiento, pueda tener algún derecho sobre el inmueble, y dictará auto declarando inscribible o no el documento de que se trate; practicada la inscripción, el Registrador conservará uno de los ejemplares de la certificación, devolviendo el otro con la nota correspondiente (arts. 306 y 307 RH).

Se trata de supuestos en que el Registrador duda sobre si la finca ya está inmatriculada, y, para evitar una doble inmatriculación, el RH remite la resolución de su identificación al Juzgado competente.

5. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA

5.1. Régimen jurídico aplicable.

En la jerarquía normativa en materia de bienes de las EELL, son aplicables:

1. Los preceptos de aplicación general o plena de la LPAP.
2. Los preceptos básicos:
 - Ya sean de régimen local, Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), Reglamento de Bienes de Entidades Locales (RD 1372/1986, de 13 de junio, RBEL), y TR de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril, TRRL).
 - Ya sean los contenidos en la LPAP; según su D.F 2.ª son de carácter básico, entre otros, los arts. 93.1, 106.1 y 107.1 de la Ley.
3. La normativa autonómica andaluza de desarrollo en materia de bienes:
 - Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (LBELA), modificada en determinados preceptos por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).

- D 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).

Al respecto, la DG afirma que la competencia legislativa estatal en materia de régimen local, se basa en el título competencial del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por tanto, el legislador autonómico debe regular el patrimonio de sus EELL en el marco de las bases sobre régimen local y patrimonio de las Administraciones públicas y de concesiones administrativas.⁵⁵

Y ante la suspensión de la inscripción de una concesión de uso de un bien de dominio público municipal, la DG estimó el recurso y revocó la calificación, pues las normas de régimen local y patrimonio de las EELL, dictadas antes que la legislación básica estatal en materia de patrimonio: la LPAP, que es la que finalmente establece las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas en dicha materia, se deben entender modificadas o completadas en la definición del sistema de fuentes, integrado por la legislación básica estatal en materia de régimen local y de bienes de las Administraciones públicas, y por la legislación autonómica sobre estas mismas materias, por ese orden.⁵⁶

5.2. Obligación de inscribir.

Para el caso de las EELL, la obligación de inscribir sus bienes y derechos reales está prevista en los arts. 85 TRRL y 36 LBEL, y éste, remite a la legislación hipotecaria para la práctica de la inscripción. A tal efecto, será suficiente certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario, con el visto bueno del Presidente, y cuando no exista título inscribible de dominio, se estará a lo dispuesto por los arts. 206 LH y 303 a 307 RH. Así pues, la inscripción de los bienes de las EELL, también los de dominio público (uso público, servicio público y comunales) tiene carácter obligatorio, y se hará de acuerdo con la LPAP y la legislación hipotecaria.

Las normas autonómicas también contemplan la obligación de inscribir en el RP los bienes y derechos de las EELL, y en Andalucía, los arts. 62 LBELA, y 115 RBELA, a cuyo tenor las EELL deberán inscribir en el RP sus bienes inmuebles y derechos reales, así como las actuaciones que incidan sobre los mismos, en los referidos términos de la legislación hipotecaria. Igual obligación existirá en relación con los bienes y derechos susceptibles de inscripción en otros registros públicos a efectos de su protección.

⁵⁵ Res. de 13 de marzo de 2007; 22 de octubre, 3, 5 y 9 de diciembre de 2008; 12 de febrero de 2010 y 26 de septiembre de 2011.

⁵⁶ Res. de 4 de diciembre de 2012, en el recurso interpuesto contra la calificación del Registrador de la Propiedad, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa de uso de un bien de dominio público del Ayuntamiento de Cambrils.

Al respecto se evoca⁵⁷ el art. 5 RH, que remite a la legislación especial para la inscripción de los bienes de dominio público, conforme a la interpretación dada por la DG al concepto de «norma especial» en el contexto de la LPAP. En efecto, aunque la regla de la inscripción se matiza con la expresión “podrán” y con la remisión a la legislación especial, será ésta, en definitiva, la que decidirá si la inscripción es obligada o no, y como sabemos, la solución adoptada en la normativa específica no es la misma en todos los casos. Sobre la conveniencia de la inscripción no se tiene la menor duda, por cuanto la obligación de inscribir y el acceso al RP contribuye en forma sustancial a la defensa, conservación y protección de los bienes. Además, las servidumbres impuestas por Ley y demás limitaciones del dominio también pueden acceder al RP.

5.3. Títulos inscribibles.

En general

A efectos de inscripción, según el art. 33 RH, título es el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla, y que hagan fe, en cuanto al contenido objeto de inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite. Y el art. 3 LH establece que son títulos inscribibles los consignados en escritura pública, ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el gobierno o sus agentes.⁵⁸

Los títulos que pueden ser base de la inscripción registral son de tres clases: notariales (escrituras públicas, actas, etc.), judiciales (sentencias, autos, etc.), administrativos (normas y actos). Por tanto, los bienes inmuebles y derechos de las EELL pueden acceder al RP, mediante alguno de dichos documentos, como en cualquier otro caso.

La certificación de Secretaría

Sin perjuicio del uso de estos medios de inscripción, los arts. 85 TRRL y 36 RBEL, y nuestra normativa autonómica, en concreto, el citado art. 115 RBELA, precisan que para la inscripción registral, la certificación expedida en los referidos términos producirá iguales efectos que una escritura pública.

En efecto, según el RBEL no es inscribible directamente el título de transmisión de dominio (documento administrativo de formalización de contrato), sino que es preciso que el bien se inscriba en el inventario para posteriormente certificar y a través

⁵⁷ COBO OLVERA, Tomas: “Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales (referencia a la normativa estatal y autonómica)”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

⁵⁸ Según el art. 34 RH, se consideran documentos auténticos para los efectos de la Ley los que sirviendo de títulos al dominio o derecho real o al asiento practicable, estén expedidos por el Gobierno o por Autoridad o funcionario competente para darlos y deban hacer fe por sí solos. Pueden citarse: las actas de deslinde, las de ocupación y pago de bienes expropiados; las de concesión administrativa, etc.

de este medio, pueda acceder al RP.⁵⁹ Y es que las Administraciones públicas no sólo están obligadas a inscribir sus bienes en el RP, sino también a formar inventario de todos los que integran su patrimonio, incluidos los de dominio público, con expresiones en nuestra normativa autonómica sobre bienes como: “cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición”.⁶⁰

Aunque RP e inventario de bienes municipales no ofrecen la misma protección, ni producen los mismos efectos, por cuanto el inventario no tiene efectos constitutivos sobre el dominio, sin embargo, su inclusión en el mismo permite probar su condición de tales, y, al contrario, su no inclusión puede ser prueba, junto con otras, de que los bienes no son municipales.⁶¹

En ese sentido, la DG ha considerado que la simple manifestación en la certificación de la inexistencia de un Inventario de Bienes, en los términos previstos en el RBEL, y la declaración de que los mismos le han pertenecido al Ayuntamiento, desde que recuerdan los más antiguos del lugar, sin presentar ningún documento oficial que acredite este extremo, no son suficientes para entender cumplidos los requisitos que, en relación con el inventario, exigen los arts. 303 RH y 36 RBEL, en relación con el 206 LH.

Para inmatricular los bienes un ente público, cuando carezca de título escrito de dominio, es necesaria certificación sobre inventarios o documentos oficiales que obren en su poder, en que se haga constar las circunstancias previstas en la ley; el Ayuntamiento, a pesar de carecer de inventario de bienes, podría referenciar en la certificación cualquier otro documento oficial del que resulte de forma fehaciente la titularidad de los bienes, si bien estos documentos requerirán una calificación registral de control de la legalidad, al carecer de las garantías que ofrece el inventario, p.ej. la aprobación por el pleno de la EL.⁶²

En el supuesto de inscripción mediante este procedimiento, al que se ha denominado “traspaso de datos de su inventario al RP, con una certificación del Secretario de la Corporación”⁶³, será necesario una completa identificación del bien a inscribir, que el expediente que se remita al RP sea lo más completo posible, y reflejar en la certificación los requisitos que exige el art. 303 RH.

⁵⁹ CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, J. Antonio: “Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”. 3ª Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

⁶⁰ Artículo 32.1 LPAP: “Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados”.

⁶¹ Ss del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2003 y de 21 de mayo de 2005.

⁶² Resolución de 12 de diciembre de 2006, de la DGRN (RJ 2006/9702).

⁶³ COBO OLVERA, T.: “Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales (referencia a la normativa estatal y autonómica)”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

Para el TS⁶⁴ “no puede entenderse que un vial, por el mero hecho de no estar incluido en el Inventario de Bienes, no es de titularidad municipal”. Por su parte, la doctrina señala que otros registros administrativos establecen presunción de posesión y, por tanto, protección jurídica respecto de los bienes en ellos inscritos; es el caso del Catálogo de Montes de utilidad pública (art. 18 LM), por lo que defiende una modificación legal en el sentido de que “la constancia en el inventario tuviera el valor de presunción *iuris tantum* de posesión en igualdad con los privilegios que se otorgan a los montes incluidos en el Catálogo”.⁶⁵

La certificación en los casos de inmatriculación.

La inmatriculación se practicará mediante expediente de dominio; título público de adquisición complementado con acta de notoriedad, si no se acredita de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente, o mediante el certificado a que se refiere el art. 206, sólo en los casos que contempla (art. 199 LH). Según este precepto y reiteradamente ha manifestado la DG, la certificación es un medio excepcional, subsidiario y sólo utilizable por los entes públicos para inmatricular el dominio de sus bienes, y “en defecto de”, ante la imposibilidad de acudir a los medios ordinarios. Las certificaciones sólo sirven para inmatricular el dominio y, por tanto, no son adecuadas para inscribir los derechos reales en cosa ajena, en concreto las servidumbres, pues estos derechos por su naturaleza, no abren folio registral (art. 7 LH).

Los **requisitos** para inmatricular bienes municipales son: la inexistencia de título de dominio inscribible; la no inscripción a nombre de otra persona; la expedición de certificación por duplicado por el Secretario, con el visto bueno del Alcalde, con expresión de que se expide con referencia al inventario de bienes y demás documentos oficiales; y que figuren en ella todos los datos ya referidos del art. 303 RH, indicándose los que no consten.

El **contenido** de la certificación se establece en el art. 53.1 RGLPAP,⁶⁶ de aplicación general (DF única), que asimismo guarda sustancial identidad con el recogido a este mismo efecto en el citado art. 303 RH.

En cuanto al **procedimiento** de inmatriculación, para la presentación de la certificación en el RP, legitimación para solicitar la inscripción, subsanación de defectos, calificación registral, certificaciones en contradicción con algún asiento no cancelado, o coincidentes en algunos detalles con fincas o derechos inscritos, y actuaciones del registrador una vez practicada la inscripción, se estará a los arts. 303 RH (y 53.1 RGLPAP), 99 y 305 a 307 de la citada norma. Y con suspensión de efectos de la

⁶⁴ S. del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 21 de mayo de 2008.

⁶⁵ CORRAL GARCÍA, Esteban y LÓPEZ PELLICER, J. Antonio, con cita de Rodríguez Moro: “Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”. 3ª Edición. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial LA LEY. 2006.

⁶⁶ Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (RD 1373/2009, de 28 de agosto).

inscripción frente a terceros durante el plazo señalado en el citado art. 207 LH, dos años desde su fecha.

En Res. de 2 de agosto de 2012, y en las que en ella se citan, en un supuesto de duda sobre la identidad de la finca, basada en que las colindantes se formaron por segregación de otra, por lo que la vendida podía tener la misma procedencia (y en consecuencia, hallarse inscrita), la DG afirma que *“por lo que se refiere a las dudas del registrador sobre si la finca está ya inscrita, decir: que es criterio reiterado de este Centro Directivo que si existen dudas razonables de que el título presentado puede producir una doble inmatriculación, debe acudirse a un procedimiento judicial con fase probatoria, en concreto a la vía de los arts. 300 y 306 (RH); y que tales dudas estén plenamente fundadas”*.⁶⁷

La certificación en otros casos.

Asimismo, mediante certificación administrativa librada en los términos indicados, y con los requisitos en cada caso establecidos, podrá reanudarse el tracto, cancelar y rectificar inscripciones, declarar una obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas, y agrupar, dividir y agregar fincas del Estado y demás entes públicos estatales certificantes.

Para la reanudación del tracto sucesivo.

Ya sabemos la novedad que supuso la reanudación del tracto sucesivo, además de por los medios del art. 200 LH: acta de notoriedad y expediente de dominio, por la certificación administrativa cuando se cumplan los requisitos exigidos por el art. 37.3 LPAP (de aplicación general, según su DF 2^a). En este caso, en la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo. Igualmente, las inscripciones practicadas en esta forma estarán afectadas por la limitación de efectos establecida en el art. 207 LH.

Para otros casos de regularización registral.

En el resto de los supuestos de regularización registral, según los arts. 48 y 49 RGLPAP, en relación con el 206 LH, y 37.3 y 4 LPAP, la certificación será el título que accederá al RP para proceder a la cancelación o rectificación de las inscripciones que figuren a favor de una Administración pública.

Aunque el citado art. 37.4 LPAP no es básico ni de aplicación general, por su tenor literal parece aplicable a todas las Administraciones públicas, según la DF única RGLPAP, su art. 48, que se dicta en desarrollo del 36.1 LPAP, con carácter de norma básica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18^a CE, y su art. 49, que se dicta al

⁶⁷ Resoluciones de 2 de junio de 2005; 5 y 23 de junio, 6 y 17 de octubre y 13 de diciembre de 2006; 8 de septiembre de 2009; 8 de noviembre de 2010 y 4 de febrero y 2 de agosto de 2012.

amparo de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.8ª CE en materia de legislación civil, de aplicación general.

Operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas, etc.

En estos casos, la operación podrá practicarse mediante la certificación del art. 206 LH, siempre que no afecten a terceros y, además, a través del traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifique, que se llevará a la práctica mediante dicha certificación, y que contendrá los extremos necesarios para su calificación registral, conforme al citado art. 99 LH, que especifica el ámbito de esta calificación en relación con los documentos administrativos.

A tenor del art. 37.2 LPAP, de aplicación general, estas operaciones se practicarán mediante traslado de la referida disposición administrativa, o mediante la certificación administrativa del art. 206 LH, siempre que no afecten a terceros, requisito que parece extenderse ahora a la inscripción de la declaración de obra nueva, mejoras y división de fincas urbanas, lo que no sucedía en dicho artículo, como hemos tenido ocasión de ver.

La certificación también es utilizable y accede al RP en casos de cambio de afectación de bienes demaniales que pasen a patrimoniales y viceversa;⁶⁸ de cambio de adscripción que puedan experimentar los bienes municipales una vez inscritos, debido a reorganizaciones, alteración administrativa o cualquier otra causa (art. 17 LH); y c) inscripción de los actos urbanísticos.⁶⁹

6. CAMINOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

6.1. Definición, normativa y competencias.

Caminos rurales son aquellos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos o con fincas, y que sirven a los fines de la agricultura y la ganadería, de forma que, dentro de su concepto, se distinguirían entre caminos vecinales (que enlazan unas vecindades con otras), de los rurales en sentido estricto; ambos son caminos públicos a efectos de su conservación y reivindicación.⁷⁰

Andalucía no cuenta con una normativa específica sobre caminos públicos, como es el caso de las vías pecuarias, y es su Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras (LCA), la que proporciona una definición en sentido negativo (art. 8.2). Sin perjuicio de lo

⁶⁸ Resolución de 27 de abril de 1993, de la DGRN.

⁶⁹ RD 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

⁷⁰ SERRANO FERRER, Mª Esperanza: “Los Caminos Públicos Municipales”. 2007. administracionpublica.com

previsto en el art. 59 de esta Ley, referido a la protección de otros caminos y vías, no tendrán la consideración de carreteras:

- a) Los caminos agrícolas y los caminos forestales.
- b) Los caminos de servicio, que son los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas realizadas en los terrenos por los que desarrollen su trazado, por sus propietarios y titulares de otros derechos reales y personales.
- c) Cualquier otro que tenga una finalidad análoga a los caminos de servicio.
- d) Todas aquellas otras vías que, aún destinadas al tránsito rodado, no estén incluidas en alguna de las categorías de la red de carreteras de Andalucía.

Muestra de la referida protección es el citado art. 59 LCA, que establece que por razones especiales y si se estima necesario, los caminos de servicio y vías de titularidad pública, podrán ser protegidos por la Consejería competente en materia de carreteras, dictando disposiciones para la aplicación de las normas sobre uso y defensa de las mismas, previa información pública y audiencia del titular de la vía, y se hará constar, como mínimo, el tramo concreto afectado, sus límites, las causas de la aplicación del nuevo régimen y su duración.

A pesar de ello, en Andalucía aplicaremos, en general, la LPAP y la legislación básica de régimen local, que se refieren a los caminos como uno más de los bienes de la Administración local. El Estado puede ser titular de caminos públicos, aunque en contadas y concretas ocasiones: los que existan en el dominio público marítimo-terrestre, y los que forman parte del Patrimonio Nacional. La inmensa mayoría de los caminos públicos son competencia de las EELL, siendo clave en esta materia, la LBRL y el TRRL:

Art. 30.5, en cuanto a la cooperación de la Diputación en la construcción y conservación de caminos y vías rurales de competencia municipal; art. 38.b), que dota de competencia a los Ayuntamientos en la policía de caminos rurales y montes; y art. 74.1, según el cual los caminos son bienes de uso público local.

Además, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), hace mención expresa de los caminos, estableciendo esta materia entre las competencias propias de los municipios, incluyendo en su art. 9.9:

“Deslinde, ampliación, señalización, mantenimiento, regulación de usos, vigilancia, disciplina y recuperación que garantice el uso o servicio público de los caminos vías pecuarias o vías verdes que discurran por el suelo urbanizable del municipio, conforme a la normativa que le sea de aplicación”. En la relación de estas

atribuciones, la LAULA ha contemplado las comprendidas en el concepto de conservación entendido en un sentido amplio.

Serán las Diputaciones las que elaborarán planes y programas de asistencia económica a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales, como los planes de obras y servicios para la mejora de los caminos locales de los Ayuntamientos. También los órganos autonómicos en materia de agricultura, ganadería y desarrollo rural, celebran convenios de cooperación con los aquéllos para mejorar sus caminos.

Los caminos públicos de los Ayuntamientos pueden ser de dominio público, patrimoniales afectos y no afectos a un uso o servicio público, y servidumbres de paso, en las que sólo se tiene el derecho de paso, sin que el terreno sea público. Los de dominio público, como tales, son inembargables, inalienables e imprescriptibles; los patrimoniales afectos tan sólo poseen la protección de la inembargabilidad, y el resto, carecen de protección alguna.

Aunque no se citan en la legislación de carreteras estatal o autonómica, los caminos vecinales se consideran bienes comunales y su régimen se asemeja a los de dominio público. El art. 79.3 LBRL los considera como bienes que son aprovechados por el común de los vecinos, y la LAULA añade que tienen la consideración de dominio público (art. 50). Su administración y conservación corresponde a la Administración local titular y, por tanto están afectos, no a un uso o servicio público, sino a dicho aprovechamiento y disfrute, cuya regulación compete al Pleno de la Corporación, mediante ordenanzas reguladoras de los usos de los caminos públicos, que pueden exigir determinadas condiciones de vinculación y permanencia en el municipio, siempre en los términos previstos por la legislación de bienes andaluza, y la sectorial aplicable, en su caso.

En cuanto a las formas de aprovechamiento de dichos bienes, el art. 43 LBELA establece el siguiente régimen para su explotación: a) sistema de explotación común o colectiva (forma preferente); b) cuando éste no sea posible, se realizará conforme a lo establecido por las ordenanzas locales o la costumbre; c) en su defecto, se adjudicará por lotes entre los vecinos.

En la legislación andaluza, la ordenanza tiene preferencia, y en defecto de ésta, la adjudicación se hará mediante precio, según la normativa de contratos del sector público, si bien se establece por Ley una preferencia en favor de los vecinos, en igualdad de condiciones, sobre los que no lo sean.

6.2. Protección jurídica de los caminos públicos.

En la actualidad, la drástica disminución de ingresos de los Ayuntamientos, en su gran mayoría sometidos a Planes de Ajuste, es causa de las dificultades en el ejercicio de sus potestades para la conservación y defensa de los caminos públicos, a menudo

dañados o usurpados; y es que la dejadez en la protección de los caminos, lleva automáticamente a su apropiación indebida. Así ocurre en multitud de lugares de casi todas las Comunidades Autónomas.

La cantidad de denuncias por daños, ocupaciones o apropiaciones de los caminos, y los conflictos entre los titulares de la propiedad privada, y los usuarios, que ejercen su derecho de acceso al medio natural, determinan la necesidad de que la Administración utilice las herramientas que la ley pone a su disposición, suficientes para defender y recuperar los caminos públicos.

En opinión de SARTORIUS,⁷¹ sobre la base de que el uso público del camino será el elemento esencial para acreditar la posesión y el derecho a su apertura, la posición de unos u otros Ayuntamientos puede ser mejor o peor, en función de que hayan hecho bien sus labores preventivas para defender los caminos frente a este tipo de agresiones que, de tener éxito, implicarían la pérdida del camino.

Para la gestión adecuada de su sistema de caminos públicos, y la recuperación de los usurpados, el municipio cuenta con determinadas potestades públicas, que constituyen herramientas fundamentales, y son las siguientes:

Inventario de caminos

En general, los Ayuntamientos carecen de una de las herramientas clave para la defensa de los caminos, el inventario, y si los tienen, no están actualizados, aún estando obligados a tener un inventario de sus bienes, también de los caminos, y de inscribirlos en el RP, en base a la legislación básica de régimen local y de patrimonio, también la de Andalucía.

Los conflictos ocasionados por ocupaciones y usurpaciones de los caminos públicos, colocan a la Administración en la situación de tener que justificar ante la jurisdicción civil la posesión y la propiedad, con documentos indiciarios y prueba testifical contrapuesta a la presentada por terceros, y dado que generalmente se enfrentan a títulos inscritos a favor de éstos, es necesario que los Ayuntamientos se doten de las mismas armas jurídicas para combatirlos.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la inscripción en el Inventario, se estará a lo expuesto en el capítulo referido a la certificación administrativa de dominio.

Deslinde de los caminos.

Según el art. 50 LPAP (básico) 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, y en el mismo

⁷¹ SARTORIUS ALVARGONZÁLEZ, Claudio: “La protección jurídica de los caminos públicos”. 2009.fuentehumorera.files.wordpress.com

sentido, la normativa andaluza sobre bienes. El **deslinde** de los caminos consiste en practicar las operaciones técnicas de comprobación o rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas (art. 57 RBEL).

Son **presupuestos** del deslinde: a) la existencia de dos predios colindantes, uno de ellos perteneciente al Ayuntamiento; b) la existencia, al menos ideal, de líneas divisorias que forman el perímetro delimitador de ambos; c) como causa genérica, la existencia de confusión de líneas divisorias, límites imprecisos; y d) como causa específica, p.ej., que existan indicios de usurpación.

El deslinde determina la línea que separa los caminos municipales y las propiedades privadas, partiendo del uso público de aquéllos, es decir, de **la posesión** que, si no se acredita previamente, frente a una posesión pacífica amparada por un título dominical, la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo a un juicio reivindicativo.⁷² En definitiva, el Ayuntamiento no puede hacer uso de la potestad de deslinde para decidir cuestiones de propiedad que debe resolver la jurisdicción ordinaria.

Y al efecto, en un supuesto de deslinde de camino público, el TS declaró de aplicación su doctrina jurisprudencial, referida a posesión de fincas, la S 10-2-1998 (RJ 1998/1401), relativa a deslinde de vía pecuaria, también la S 3-3-1992 (RJ 1992/1775): el deslinde no debe convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración, declarar la propiedad de terrenos en que particulares ostenten derechos de propiedad, y prueben posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas, con reserva de todas las cuestiones de índole civil a dicha jurisdicción, y en consecuencia, si la Administración ha de basarse en datos acreditados para poder decidir sobre la posesión del bien, no podrá desentenderse de cuestiones consolidadas a favor de terceros amparados por normativas civiles o hipotecarias.⁷³

En cuanto a la **naturaleza jurídica** del deslinde, mientras que la normativa específica de vías pecuarias calificó el deslinde aprobado título suficiente para rectificar el RP, para el RBEL, en el caso de los caminos, el acuerdo resolutorio del deslinde será ejecutivo, y sólo podrá ser impugnado en vía contencioso- administrativa, sin perjuicio de que los que se consideren lesionados en sus derechos, puedan acudir a la jurisdicción ordinaria.

La normativa andaluza sobre bienes establece como **efectos** de la aprobación del deslinde: la determinación de los límites de la finca y la declaración, en su caso, de la posesión a favor del Ayuntamiento, y faculta a éste para el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes cuando existan hechos obstativos a la posesión pública del bien; el deslinde se inscribirá en el RP si la finca está inscrita, si no lo está, se inmatriculará

⁷² Ss del TS de 10 de febrero de 1988, 3 de marzo de 1993, 2 de octubre de 1997, 10 de febrero de 1998, entre otras.

⁷³ Sentencia del TS de 2 de octubre de 1997 (RJ 1997/7033).

previamente, y a continuación de dicho asiento, se inscribirá el correspondiente al deslinde aprobado (art. 138 RBELA).

Registro de la Propiedad y Catastro Inmobiliario

Uno de los rasgos que distinguen a los bienes demaniales, es el privilegio de publicidad posesoria, que implica que el titular del bien no necesita utilizar el sistema de garantías inherentes al RP por hallarse protegido al tener dicha condición. La práctica ha demostrado que lo que se suponía un privilegio, se ha convertido en un peligro para la integridad de los caminos públicos, debido al gran número de apropiaciones de la propiedad pública del suelo, más cuando el art. 38 LH establece que, a todos los efectos legales, se presume que quien tenga inscrito el dominio tiene la posesión del mismo. De ahí que sea fundamental inscribir los caminos públicos y servidumbres de paso en el RP, único que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles, acreditando su posesión pública.

Otra de las fuentes para verificar si un camino es municipal es el Catastro Inmobiliario (CI), que constituye un registro administrativo de bienes inmuebles dependiente del M^o de Hacienda como competencia exclusiva del Estado.

En el CI se describen los caminos por sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encuentra la localización y referencia catastral, superficie, uso o destino, clase de cultivo o aprovechamiento, calidad de las construcciones, representación gráfica, valor y titular catastral, estando obligados los Ayuntamientos a colaborar con el CI, proporcionándole los datos, informes o antecedentes precisos para su gestión, bien con carácter general, bien a requerimiento de los órganos catastrales competentes.⁷⁴

La incorporación catastral de los caminos es obligatoria, y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean precisos para que la descripción de los inmuebles afectados concuerde con la realidad. Por tanto, una vez aprobado el Inventario de Caminos, si están deslindados mejor, es fundamental que el Ayuntamiento lo remita a la Gerencia provincial del CI que, de todas formas, al renovar sus datos, solicita a los municipios información gráfica y documental de sus bienes, entre ellos los caminos. El CI posee series históricas de cartografía y datos que pueden ayudar a demostrar la titularidad municipal de los caminos.

Sin embargo, no hay que olvidar que los datos que constan en el CI, y sólo a dichos efectos, se presumen ciertos, salvo prueba en contrario y sin perjuicio del RP, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecen; en conclusión, los datos catastrales no pueden producir efectos civiles de presunción de existencia ni de oponibilidad de derechos inmobiliarios no inscritos, pues no cabe duda de que los pronunciamientos

⁷⁴ Art. 3 del RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TR de la Ley del Catastro Inmobiliario, en su redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”.

registrales, afirmativos (art. 38 y cc LH) y negativos (arts. 32 en relación con el 319 LH), no pueden ser menoscabados por el Catastro.⁷⁵

De todas formas, la DG ha considerado que la solicitud de inmatriculación de un camino de dominio público municipal, mediante certificación del art. 206 LH, ésta puede y debe ser sustituida por la representación gráfica georreferenciada, elaborada por la propia Administración en el imperativo trámite previo de depuración física y jurídica del bien incluido en su inventario.⁷⁶

Tenemos que exigir a las Administraciones titulares, la elaboración de los inventarios de caminos públicos (demaniales y patrimoniales) y servidumbres públicas (derechos reales), que proceda a deslindarlos y, acto seguido, incorporarlos al CI e inscribirlos en el RP.⁷⁷

Investigación.

La legislación sobre patrimonio y de régimen local establece la obligación de las EELL de investigar la situación física y jurídica de los bienes y derechos (caminos y servidumbres públicas) que se presuman de su propiedad, a fin de determinar su titularidad, cuando no conste inequívocamente, o cuando exista controversia en los títulos de dominio, así como los usos a que son destinados.

El acuerdo plenario que resuelva el procedimiento a favor de la EL, deberá justificar la titularidad pública del bien, adoptando en relación con el bien o derecho investigado: a) una tasación pericial por técnico competente; b) anotación en el inventario de las circunstancias que consten en la resolución, e inscripción en el RP; y c) ejercicio de las acciones administrativas o judiciales que procedan para la plena efectividad del derecho que le corresponda, pues los afectados por la resolución pueden impugnarla en vía contencioso-administrativa, si bien el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil originadas en la investigación corresponde a dicha jurisdicción.

Esta potestad viene regulada con detalle en el RBEL; y puede tener como finalidad obtener pruebas para documentar una inscripción en el inventario de bienes, un deslinde, la inscripción en el RP, el ejercicio de la potestad de recuperación de oficio o el ejercicio de acciones de dominio.

Ordenanzas municipales

Una potente arma de conservación de los caminos públicos la constituyen las Ordenanzas Municipales de Caminos. En la práctica, la gran mayoría de municipios no las tienen, y los que las tienen, se centran en aspectos específicos y no atienden a la

⁷⁵ DELGADO RAMOS, J. “Efectos jurídicos de los datos catastrales: Examen del artículo 3 de la Ley del Catastro y su Reforma por la Ley 2/2011”. 2006.

⁷⁶ Resolución de 9 de junio de 2014, de la DGRN (BOE de 25 de julio de 2014).

⁷⁷ VILLALVILLA ASENJO, Hilario (2008): “La defensa de los caminos públicos. Herramientas de las Administraciones Públicas para su protección.” Revista El Ecologista nº 57.

generalidad. Lo deseable es conseguir que el Ayuntamiento posea una ordenanza integral, que incluya los caminos públicos y privados del municipio, y regule, en lo posible, toda la casuística de éstos:

Caminos públicos: planificación, construcción, conservación, financiación, explotación, defensa, protección, garantía de uso público, regulación de usos, derechos de uso y edificación de propietarios colindantes, a fin de garantizar su anchura y delimitación, etc.

Caminos privados: apertura, ampliación, adecuación o modificación, mantenimiento y limpieza, control de propaganda visible desde la vía pública.

Como posibles soluciones a la falta de protección de los caminos, la Plataforma “A Desalambrar”,⁷⁸ señala las siguientes: a) elaboración de leyes de caminos estatal o autonómicas que establezcan las bases para su adecuada gestión y protección, y que informen las correspondientes Ordenanzas Municipales de Caminos y Servidumbres públicas; b) elaboración o actualización por las CCAA de los inventarios municipales, como garantía de unos mismos criterios para todos, y c) concesión de fondos autonómicos para los deslindes, recuperación e inscripción de los caminos en el RP. Además, destaca el importante papel de la ciudadanía, denunciando los hechos, instando a las Administraciones a cumplir con sus deberes, difundiendo en la prensa los cierres de caminos, e incorporándose a asociaciones para denunciar los cierres con más efectividad.

7. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE PROTECCIÓN REGISTRAL PARA DETERMINADOS BIENES DEMANIALES EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL.

Hemos comentado que los bienes públicos están sometidos a un régimen extremado de protección que resulta común a todos ellos, al que se añade otro adicional, referido exclusivamente a los bienes demaniales, y que trae causa de las reglas de la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Ejemplo de normativa proteccionista es la de **montes públicos demaniales**, adoptada después para las costas, en cuanto a la necesidad de obtener determinadas certificaciones o planos para la práctica de la inscripción, y cuyo ámbito fundamental se ciñe a fincas colindantes con los montes públicos y con el dominio marítimo-terrestre, cuyas leyes especiales reconocen como título especial inmatriculador el certificado expedido por la Administración, siempre que reúna los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria y la sectorial.

⁷⁸ TRUJILLO CARMONA, Manuel: “La situación de vías pecuarias y caminos públicos en España.” Plataforma “A Desalambrar” en defensa de Vías Pecuarias, Caminos Públicos y Cauces.

En ese sentido, la Administración titular inscribirá los montes catalogados, y cualquier derecho sobre ellos, en el RP, mediante certificación acompañada de plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde, a escala apropiada; incluyéndose la referencia catastral del inmueble o inmuebles que constituyan el monte catalogado, conforme a la Ley del Catastro Inmobiliario (art. 18 LM).

La resolución definitiva del deslinde es título suficiente para la inmatriculación del monte, para rectificar la descripción de las fincas afectadas, y cancelar anotaciones practicadas en fincas excluidas del monte deslindado, pero no para rectificar los derechos ya inscritos a favor de terceros del art. 34 LH⁷⁹.

Al respecto, la DG afirma que la orden que aprueba el deslinde de un monte catalogado es título hábil para su inmatriculación si no lo estuviera; pero de estarlo, determinará la inscripción posterior de su deslinde en el folio abierto a la finca, que no puede provocar por sí misma la cancelación de la inscripción de dominio de fincas, que ha de discurrir por las vías del art. 82 LH.⁸⁰

La resolución será recurrible por los afectados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la ordinaria, si lo que se discute es el dominio, la posesión u otro derecho real. El deslinde aprobado y firme supone la delimitación del monte, y declara definitivamente su estado posesorio a reserva de lo que resulte de juicio declarativo de propiedad.

Precisamente por razón de protección del dominio público, la inmatriculación o inscripción de exceso de cabida de fincas colindantes con montes demaniales o la zona marítimo-terrestre, requerirán informe favorable o certificación de la Administración que acredite que no se invade el dominio público, y en caso afirmativo, no podrá practicarse la inscripción si no se acompaña al título dicha documentación expresiva de la no invasión. Si ésta expresara la no colindancia o en ausencia de declaración alguna a este respecto, se procederá a practicar la inscripción haciendo constar en ella ese extremo (arts. 22 LM⁸¹ y 15 LC⁸²).

En un supuesto de inmatriculación de una finca colindante con monte demanial, con informe de la Consejería de Medio Ambiente desfavorable a la misma, por afectar dicha finca a monte público de titularidad municipal, y sin deslindar, la DG considera que el art. 22 LM trata de impedir el acceso al RP, y evitar la atribución de los efectos derivados de la inscripción a inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir el demanio, configurando el informe del titular del monte o de la CA, si el monte es catalogado, como un trámite esencial del procedimiento, siendo vinculante el resultado del mismo.

⁷⁹ Artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁸⁰ Resolución de 22 de octubre de 2005, de la DGRN. BOE de 7 de diciembre de 2005. Vinculante.

⁸¹ Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

⁸² Ley 22/1988, de 28 de junio, de Costas, en su redacción dada por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso del litoral y modificación de la Ley de Costas.

Y teniendo en cuenta los siguientes aspectos: a) la finalidad de protección del patrimonio forestal público frente a posibles inmisiones por inmatriculación o inscripción de excesos de cabida de fincas colindantes con montes públicos; b) la función de control y colaboración atribuida al registrador en estos procesos; c) en Andalucía todos los montes de titularidad pública deben ser incluidos en el Catálogo de Montes; d) dicha CA tiene competencia exclusiva en materia de montes, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23.^a CE⁸³; y e) también le corresponde la competencia para expedir informes en montes catalogados.⁸⁴

No obstante, para la DG el art. 22 LM no autoriza que se trate de una actuación rutinaria del registrador el exigir la petición del informe, y suspender entretanto la inscripción para cualquier supuesto de inmatriculación, sino que exige que concurren los supuestos de hecho que dicho precepto señala expresamente, “no basta para que sea exigible el citado informe que se trate de inmatriculación de fincas ubicadas en un municipio donde existan montes demaniales, es preciso que la finca a inmatricular sea monte o linde con un monte demanial o ubicado en un término municipal donde existan montes demaniales”.⁸⁵

La DG interpreta el precepto en el sentido de entender que para su aplicación en las inmatriculaciones y excesos de cabida de fincas es necesario: la finca tiene que ser monte, o bien (cualquiera que sea su destino) colindante a monte demanial, o bien, en el caso de que en el municipio existan montes demaniales, la finca esté destinada a monte, no siendo exigibles los informes si no es ese su destino. En opinión de Casas Rojo, no es precisa la colindancia para pedir el informe si en el término hay montes demaniales; sí que lo sería si se tratara de otro tipo de fincas, que parece ser el caso objeto de Res. de 4/12/2007, pues no aparece la palabra monte en ninguna descripción de las fincas a inmatricular.⁸⁶

Más protectora, si cabe, es la normativa de las **vías pecuarias**, integrada por Ley 3/1995, de 23 de marzo (LVP), norma básica, y la normativa autonómica en la materia que es el Reglamento de vías pecuarias de Andalucía (RVPA).⁸⁷ Esta normativa específica se complementa con la legislación sectorial que puede afectar a las vías pecuarias en algún aspecto de su protección o de su utilización, p.ej., la de carreteras, la urbanística y de ordenación del territorio, la de espacios naturales, las leyes de concentración parcelaria, etc.

⁸³ cfr. artículo 57.1. a) de la L.O. 2/2007 de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y R de 20 de abril de 2007, de la DGRN.

⁸⁴ Res. de 5 de julio de 2006, 20 de abril, 3 de mayo y 14 de diciembre de 2007, 18 de septiembre de 2008 y 13 de julio de 2011.

⁸⁵ Resoluciones de 4 de diciembre de 2007 y 18 de septiembre de 2008, de la DGRN.

⁸⁶ CASAS ROJO, Juan Carlos. Registrador de la Propiedad de Vigitudino (Salamanca) www.notariosyregistradores.com

⁸⁷ Decreto 3/1998, de 9 de enero.

Las vías pecuarias son bienes de dominio público autonómico por voluntad del legislador básico, que ha optado por descentralizar su titularidad, conservando el Estado las competencias mínimas sobre la Red Nacional de Vías Pecuarias (art. 18 LVP); y con la LVP han pasado de ser un dominio público atenuado a convertirse en un dominio público “superreforzado”⁸⁸: no sólo se afianzan las típicas notas del demanio, también se refuerzan otros sistemas de protección.

Ejemplo de ello es el deslinde que ha visto reforzada su eficacia: ya no se limita a declarar la posesión, incluso la titularidad demanial a favor de la CA, dando lugar al amojonamiento, sin que las inscripciones en el RP puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados; además, se atribuye a la resolución de aprobación la condición de título hábil para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art. 8 LVP), también para la inmatriculación de los bienes, debiendo la Consejería de MA ponerlo en conocimiento de la de Economía y Hacienda (art. 23 RVPAn).

El deslinde no ha de respetar la situación posesoria de los ocupantes de la vía pecuaria clasificada como tal, aunque tengan títulos inscritos, pues ello es contrario al art. 8.3 LVP;⁸⁹ el TS rechaza la argumentación de infracción de los arts. 34 y 38 LH, al desconocer que la presunción de legalidad constituye una limitación de la facultad de deslinde,⁹⁰ dado que la finca figura inscrita en el RP, porque aparte del tenor literal del citado precepto, la Sala ha declarado que la falta de constancia en el RP o en los títulos de propiedad, no implica inexistencia de la vía pecuaria, pues no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y sí son dominio público, por tanto, su existencia surge de la propia clasificación y deslinde por la Administración, y no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, siendo así que las cuestiones sobre titularidad dominical definitiva de las mismas, ni son propias de un simple expediente de clasificación, ni en todo caso corresponde su resolución a la jurisdicción contencioso-administrativo.⁹¹

Si los interesados en un expediente de deslinde aportan títulos inscritos en el RP sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que lo tramite, lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que practique anotación marginal preventiva de esa circunstancia y, en todo caso, quienes se consideren afectados por la resolución aprobatoria del deslinde, podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, y solicitar anotación preventiva de la reclamación judicial. Las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, prescriben a los cinco años a partir de su aprobación.

⁸⁸ ALENZA GARCÍA, JF: “Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de de una gestión sostenible”. www.revistambiente.es.104/Septiembre 2013.

⁸⁹ S. del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 13 de septiembre de 2012.

⁹⁰ Ss del TS de 10 de febrero de 1989, 3 de marzo de 1994, 7 de febrero de 1996 y 8 de junio de 2010 (rec. casación 2005/2006).

⁹¹ cfr. Ss del TS de 10 de junio de 1991, 14 de noviembre de 1995 y 26 de abril de 1999.

El TS se ha pronunciado sobre los problemas de la dualidad de órdenes jurisdiccionales, en cuanto a la delimitación de las competencias de cada uno. En particular, sobre la dificultad a la que se enfrentan los tribunales de lo contencioso-administrativo para decidir sobre la legalidad del deslinde sin poder hacerlo sobre las cuestiones relativas a la propiedad, cuyo conocimiento se atribuye a la jurisdicción civil.

En sentencia de 25 de febrero de 2011,⁹² el TS estima el recurso de casación al apreciar exceso de jurisdicción en la STSJ-A, que anuló unas resoluciones de deslinde de vías pecuarias aprobadas por la Junta, por entender que el privilegio que supone la potestad pública de llevar a cabo el deslinde, ha de hacerse con el debido respeto a los hechos que ofrecen una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada en un título dominical, por lo que si dicha apariencia existe, la Administración no puede perturbar la situación posesoria si no es acudiendo previamente a un juicio declarativo.

En definitiva, el exceso de jurisdicción en que incurre la sentencia que se pronuncie sobre cuestiones civiles, como son las situaciones posesorias, para declarar la invalidez del acto administrativo, es conforme con el sistema legal, pero, en opinión de PARRA LUCÁN,⁹³ chocan las consecuencias que derivan de la dualidad de jurisdicciones, y explicable la tendencia de los tribunales de lo contencioso a decidir sobre la validez del deslinde, atendiendo a las cuestiones referidas a la propiedad privada. En última instancia, no merece crítica tanto la atribución legal de la competencia a la jurisdicción civil, como los efectos excesivos que la Ley de vías pecuarias atribuye a la resolución del deslinde.

Respecto a esa extremada protección legal de las vías pecuarias, también hay que considerar los requisitos establecidos para la modificación de su trazado, y la protección adicional que pueden recibir de la legislación sectorial.

La normativa limita los supuestos de modificación de trazado, uno por causas genéricas («por razones de interés público y, excepcional y de forma motivada, por interés particular»); y dos específicos por una nueva ordenación territorial, y por la realización de obras públicas (arts. 11-13 LVP). En la legislación sectorial existe uno adicional, debido a operaciones de concentración parcelaria.

En todos los supuestos, la modificación deberá seguir los procedimientos establecidos al efecto, y garantizar las siguientes condiciones: a) mantener la integridad superficial: la superficie desafectada será igual a la resultante del nuevo trazado; b) idoneidad de itinerarios y trazados, para el cumplimiento de las funciones que venía

⁹² STS (Sala de lo Contencioso - Administrativo, Sección 5ª) de 25 de febrero de 2011 (RJ 2011/1659), que estima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Andalucía contra la STSJ de Andalucía, de 7 de diciembre de 2006 (JUR 2007, 128142).

⁹³ PARRA LUCÁN, M.A.: “Deslinde de vías pecuarias: El análisis y los pronunciamientos de las cuestiones de propiedad privada son competencia de la jurisdicción civil”. OBSERVATORIO DE POLÍTICAS AMBIENTALES. ARANZADI. 2012.

desempeñando el trazado original de la vía pecuaria; y c) continuidad del tránsito del ganado y usos compatibles y complementarios.

La DG ha afirmado que, aunque la LVP prevé que las CCAA podrán desafectar los terrenos de vías pecuarias no adecuados para el tránsito ganadero ni susceptibles de los usos compatibles y complementarios, exige que, cuando sea consecuencia de una nueva ordenación territorial, el nuevo trazado asegure con carácter previo las referidas condiciones, y al haberse considerado inicialmente en el proyecto de reparcelación como fincas municipales, adjudicándose una finca de resultado al Ayuntamiento en correspondencia, incluso con un informe posterior de la CA reconociendo la vereda de titularidad municipal, y una resolución de alcaldía instando al órgano autonómico que inicie su desafectación, ésta debe realizarse previamente e incluirse como finca de origen, recibiendo la CA la correspondiente finca de reemplazo.⁹⁴

En cuanto a la legislación sectorial que les da protección adicional:

a) La ordenación del territorio es esencial para su conservación, en cuanto coordina todas las actuaciones de incidencia territorial; pero mayor capacidad de protección tiene el planeamiento urbanístico, p.ej., al clasificar los terrenos de las vías pecuarias como suelo no urbanizable (snu), pues reúnen los requisitos exigidos por la legislación del suelo para dicha clasificación.

Cuando no sean clasificadas como snu, conservarán su condición dentro del suelo urbano o urbanizable, si continúan al servicio de los usos que le son propios, que será posible por su integración en dichas clases de suelo, como elementos del sistema general de comunicaciones o del de espacios libres.⁹⁵

b) Las vías pecuarias reciben una especial protección de la normativa ambiental, al menos, en dos supuestos: si atraviesan espacios naturales protegidos, y si son consideradas en sí mismas tales, quedando sometidas, en el primer supuesto, al régimen específico y más exigente del espacio natural de que se trate, según la DA 3ª LVP, y la jurisprudencia que declara que "la normativa del Parque Natural y la de los espacios naturales, son prioritarias y prevalecen sobre las generales de las vías pecuarias".⁹⁶

c) Las figuras de reconocimiento y protección del valor cultural de las vías pecuarias que se prevén en la legislación cultural autonómica, con las que se puede reforzar la tutela jurídica de las vías pecuarias (o tramos de ellas) en las que se haya acreditado un auténtico e importante interés histórico-cultural.

⁹⁴ Resolución de 16 de enero de 2008, de la DGRN.

⁹⁵ PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C. "Urbanismo y vías pecuarias", Montecorvo. Madrid, 2000.

⁹⁶ S. del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1997.

8. LA SINGULARIDAD DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

8.1. Incidencia del deslinde

Empezamos este trabajo reproduciendo el contenido del art. 132.2 CE: son bienes del dominio público estatal “en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Contiene una declaración de la demanialidad de tales bienes, y de su titularidad estatal, lo que no significa que no quepa reconocer importantes competencias funcionales sobre la zona marítimo-terrestre, tanto a las CCAA como a las Corporaciones Locales (CCLL).⁹⁷

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC), trae causa de dicho precepto, y como respuesta a la necesidad de proteger el litoral de los desarrollos urbanísticos. La CE se refiere al denominado dominio público “natural”, ya que es la realidad física la que se impone para su determinación, y esa naturaleza despliega todos sus efectos en la ley al disponer que carecerán “*de todo valor obstativo frente al dominio público, las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo, y aunque aparezcan amparadas por asientos del RP*”.

Ejemplo de ello, es la incidencia del deslinde de ese dominio “natural” en el RP, cuya finalidad, según el art. 11.1 LC, es la determinación del dominio público marítimo-terrestre, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran, y según el nº 2 del precepto, introducido por Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la LC (LC-2013), la Administración, una vez practicado el deslinde, deberá inscribir los bienes del demanio marítimo-terrestre, de acuerdo con la LPAP.

A tenor del art. 13 LC son “características físicas” conforme con el carácter “natural” propio de la naturaleza, y no debido a la acción humana,⁹⁸ y, precisamente la relevancia del deslinde reside en que, constatada la existencia de esas características físicas, el deslinde aprobado “*declara la posesión y la titularidad dominical a favor del*

⁹⁷ Las competencias de las CCAA en materia de ordenación del territorio y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la LC que tengan asumidas en sus respectivos Estatutos (art. 114, párrafo 2º introducido por LC-2013), les han permitido asumir importantes competencias en materia de gestión del dominio estatal (art. 56.6 del E.A. Andalucía, tras la reforma operada por LO 2/2007, de 19 de marzo). En cuanto a las CCLL, la pertenencia de la zona marítimo-terrestre a los términos municipales justifica, en todo caso, la atribución de competencias de informar deslindes y reservas demaniales, adscripciones, autorizaciones y concesiones, explotación de servicios de temporada, limpieza, higiene, salubridad y vigilancia en las playas (art. 115 LC).

⁹⁸ Lo confirma la jurisprudencia expresamente: S. del TS de 27 de noviembre de 2009.

Estado... sin que las inscripciones en el RP puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”.

Se trata de verificar una realidad, de individualizar físicamente el bien que según ley es dominio público; no hay margen para la discrecionalidad. La jurisprudencia habla de “materialización física del dominio público”, del “carácter declarativo y no constitutivo”, que consiste en la operación jurídica en virtud de la cual las definiciones legales se concretan sobre un espacio determinado, siendo esencial establecer los elementos de hecho sobre los que se sustenta la condición del bien como de dominio público.⁹⁹

La fuerza jurídica del deslinde tiene como fundamento la primacía del interés general sobre los intereses privados, aunque la publicidad y la seguridad que proporciona el RP también forma parte de los intereses generales. Para la doctrina, la constatación del deslinde tiene sentido en relación con bienes definidos físicamente que no admiten excepciones; cuando eso no ocurra, y entren en juego cuestiones de índole jurídica, la regulación que hace la LC, sin distinguir, resulta abusiva, minusvalorando un principio de interés general como es la seguridad jurídica que procura el RP.¹⁰⁰

8.2. Efectos e inscripción en el Registro de la Propiedad

El art. 13.1 determina que el deslinde declara la posesión y la titularidad del Estado, prevalece sobre las inscripciones en el RP, y según el nº 2 del precepto, introducido por la LC-2013, la resolución de aprobación será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y, asimismo, para la inmatriculación de los bienes demaniales, sin perjuicio de que los titulares inscritos puedan ejercitar las acciones que a su derecho convengan, con inscripción de la anotación preventiva de demanda.

En S de 18/12/2003 (rec. 1131/2000), el TS consideró que, en materia de deslinde de la zona marítimo terrestre, aunque la función propia de la jurisdicción contencioso-administrativa se limita a determinar la corrección del procedimiento, y la inclusión de los terrenos afectados en alguna de las categorías que, según la LC, constituyen el dominio público marítimo, puede revisar todas las decisiones que la Administración haya adoptado, tanto en el procedimiento como en el acuerdo que pone fin al mismo. Como entre estas decisiones figura la titularidad del terreno deslindado, adoptando una resolución que puede imponerse a la titularidad registral preexistente (art. 13 LC), también esta materia puede ser debatida en sede contencioso administrativa, sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles que correspondan.¹⁰¹

⁹⁹ S. del Tribunal Supremo de 5 de noviembre de 2008, (recurso 263/2006), por ejemplo.

¹⁰⁰ Melián Gil, J.L., “Administración Pública y Función Registral”. [ruc.udc.es/REV-AD-Nº 14](http://ruc.udc.es/REV-AD-Nº14), 2010.

¹⁰¹ S. del TS de 10 de febrero de 1988, 8 de junio de 1990, 21 de octubre de 1993, 24 y 26 de septiembre y 3 y 24 de octubre de 2001, y 15 de marzo de 2003 (Ponencia Sr. Enríquez Sancho), reiterada en la de 4 de junio de 2003.

Ante la solicitud de modificación de la inscripción registral, por ser de dominio público, acompañada de resolución aprobando el deslinde, no se practica la inscripción por considerar que falta título para practicar el traspaso dominical, dado que el deslinde de la zona marítimo terrestre no resuelve más que una cuestión de límites sin generar una declaración de propiedad. La DG estimó el recurso y revocó la calificación, por los siguientes motivos:

La LC sanciona la eficacia para rectificar el RP de las resoluciones de deslinde de dominio público marítimo-terrestre, tienen valor declarativo de la titularidad dominical a favor del Estado, en los términos que se fijen reglamentariamente, y en particular, el art. 29 RC, prevé un trámite específico para ello, que incluye la extensión de anotación preventiva en el folio de la finca cuya titularidad se va a rectificar, que se notifica al titular registral por el registrador, y si en el plazo de un año no se extiende anotación preventiva de demanda promovida por el titular, podrá realizarse la inscripción del dominio público, conciliándose así, la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos registrales.

El nuevo RC modifica dicho plazo en cinco años y un mes desde la aprobación del deslinde, transcurrido el cual la anotación se convertirá directamente en inscripción definitiva de dominio, debiendo proceder de oficio el registrador a la rectificación o cancelación de las inscripciones contradictorias con el dominio público, conforme a la legislación hipotecaria. En otro caso, se estará al resultado del juicio correspondiente, quedando automáticamente prorrogada la vigencia de la anotación de deslinde hasta la conclusión del mismo, una vez se haya tomado anotación de la demanda interpuesta (art. 31).¹⁰²

La DG entiende que esta tramitación no será necesaria si en procedimiento contradictorio previo seguido contra el titular registral, y en virtud de sentencia firme, ha sido declarada la demanialidad de la finca sobre la que se pretende la rectificación; en este caso, la orden aprobatoria del deslinde acompañada de la sentencia firme sería título directamente inscribible.¹⁰³ No hay que olvidar que las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos afectados por el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, desde su aprobación.

En el deslinde se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a terrenos colindantes, notificándose a los interesados personados en el expediente, a la CA, al Ayuntamiento y al RP. Cuando los particulares traten de inmatricular fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en su descripción se precisará si lindan o no con la zona marítimo-terrestre. En caso afirmativo, no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título certificación del Servicio Periférico de Costas que acredite la no invasión.

¹⁰² RD 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas. Vigencia desde 12 de octubre de 2014.

¹⁰³ Res. de 10 de noviembre de 2010, de la DGRN en el recurso interpuesto por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.

La tramitación prevista en el art. 31 RC podrá obviarse y practicarse la inscripción sin necesidad de dicha certificación, si en la descripción se indica que el límite de la finca es la zona marítimo-terrestre, deslindada de acuerdo con la LC, según plano que lo identifique. Las mismas reglas se aplicarán a las inscripciones de *excesos de cabida*, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre. Siempre que el título registral contenga la indicación de que la *finca linda con el mar*, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los excesos de cabida (art. 16 LC).¹⁰⁴

Respecto al certificado de costas acreditativo de la no invasión del dominio público marítimo terrestre, la DG reconoce que su tradicional criterio ha sido el de su no exigencia en segundas y posteriores inscripciones, al entender que existía extralimitación del RC (art. 35) respecto de la Ley, pero en Res. de 6 de octubre de 2008 tuvo que adecuar su doctrina a la del TS, que había declarado la conformidad del RC a la Ley. Es indiferente el hecho de que la escritura se haya otorgado en ejecución de sentencia, pues el registrador debe comprobar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley para practicar la inscripción, y no hay ninguna excepción para los documentos de origen judicial. En consecuencia, declara y reitera la exigencia del referido certificado para segundas y posteriores transmisiones de fincas inscritas.¹⁰⁵

El TS justifica la legalidad del contenido del citado art. 35 RC, en el derecho y deber de la Administración de investigar la situación de los bienes que se presuman pertenecientes al dominio marítimo terrestre (art. 10 LC). Por tanto, la DG entiende que la exigencia de certificación para practicar segundas o sucesivas inscripciones de fincas lindantes con la ribera del mar, y situadas en la zona de servidumbre de protección, tiene por objeto hacer posible el ejercicio de ese derecho-deber de investigación, que no puede quedar excluida por el hecho de que la finca estuviere ya inmatriculada.¹⁰⁶

Acorde con ello, resulta el art. 31.6 RC, en cuanto a la innecesariedad de dicha certificación, si en la descripción se incluye de forma expresa que el límite de la finca es el dominio público marítimo-terrestre deslindado de acuerdo con la LC, y plano que lo identifique; por tanto, se excluye cuando la labor investigadora ha sido realizada, a través de un expediente de deslinde, y de la descripción y el plano resulta acreditado el límite de la finca con la demarcación resultante de tal deslinde. A partir de ahí, la DG se cuestiona si la certificación aportada en una inscripción anterior, acreditativa de la no invasión, que consta en el RP, genera un efecto análogo al previsto en el citado art. 31.6, y concluye que la interpretación del art. 35 RC no puede ser tal que su aplicación genere trabas al tráfico jurídico inmobiliario carentes de utilidad para la protección del

¹⁰⁴ MERINO ESCARTÍN, José Félix: "Resumen de la Reforma de la Ley de Costas". www.notariosyregistradores.com

¹⁰⁵ R. de 18 de agosto de 2010 de la DGRN, en el recurso interpuesto contra la negativa a inscribir una escritura de dación en pago, otorgada en ejecución de sentencia, relativa a un apartamento integrado en una propiedad horizontal, colindante con la ribera del mar.

¹⁰⁶ Ss del TS de 27 de mayo de 1998 y 16 de octubre de 1996.

demanio, exigiendo a la Administración la aportación de datos que ya tiene en su poder, o la justificación en el RP de circunstancias acreditadas con anterioridad.

Además, la DG tiene en cuenta que, según los arts. 12.6 LC y 27.1 RC, en caso de alteración en la configuración del demanio marítimo, la Administración incoará expediente de deslinde o de modificación del existente con intervención de los titulares registrales de las fincas afectadas, y constancia por anotación preventiva, en el folio de cada una. Por tanto, no constando en el RP actuación administrativa revisora de la demarcación del dominio público, ni modificación en la descripción de la finca respecto de la que se tuvo en cuenta por Costas para expedir la certificación que consta en el RP por nota marginal, procede entender que es la misma situación de hecho que determinó el contenido de la certificación ya aportada y, justificada la no invasión, por lo que es innecesario aportar nueva certificación para practicar la inscripción interesada.¹⁰⁷

Para el nuevo RC, si de la identificación de la finca (tramo deslindado, y el título incorpora plano individualizado del deslinde de la finca totalmente coincidente con su descripción, que permita su localización en la cartografía catastral), resultara su ubicación en las zonas de servidumbre de tránsito o protección, se practicará la inscripción, indicando tal circunstancia, salvo acto o negocio que vulnere las limitaciones a que están afectas estas zonas (art. 35), y establece una serie de normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con la zona marítimo terrestre (art. 36).

9. ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LOS BIENES DEMANIALES AFECTADOS POR ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.

9.1. La fe pública registral y el principio de subrogación

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo tiene carácter estatutario, afirmado por la doctrina y la jurisprudencia, y reconocido en el art. 7 LS-08. Ese carácter resulta de su vinculación a concretos destinos en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. De ese carácter estatutario derivan una serie de derechos y deberes previstos en la citada norma (arts. 8 y 9), en su redacción dada por Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El contenido del derecho de propiedad se halla delimitado legalmente en cuanto a su extensión y finalidad.¹⁰⁸

Los efectos que el ordenamiento jurídico otorga al RP, le habilita como instrumento de protección del titular registral, y garante de que la propiedad inscrita

¹⁰⁷ R. de 6 de septiembre de 2012 DGRN, contra la negativa a la inscripción de compraventa de finca lindante con la ribera del mar.

¹⁰⁸ MEILÁN GIL, J.L.: “La nueva regulación del suelo en España”. CEDOUA, Coimbra, núm. 20 (2007).

cumple la función social que su contenido estatutario le atribuye, armonizando así el interés público y el privado.¹⁰⁹ El contenido legal de esa propiedad supone que para la Administración sea indiferente quién figure como titular. Se trata de una titularidad “con una determinación pública del contenido del derecho de propiedad”, de ahí que el nuevo titular se subroga objetivamente en las obligaciones derivadas directamente de la ley, y sólo de las asumidas frente a la Administración por el anterior propietario, si han sido objeto de inscripción registral (art. 19 LS-08).¹¹⁰

Esta subrogación legal contemplada en la legislación urbanística, ha suscitado críticas, por considerar que atenta contra el principio de seguridad del tráfico jurídico, predicándose de tales limitaciones urbanísticas su naturaleza de cargas ocultas, y, en consecuencia, la derogación en el ámbito urbanístico, del art. 34 LH y del principio de inoponibilidad de lo no inscrito.

El TS desautoriza estas críticas, vinculando el sistema de publicidad urbanística con la inaplicación al supuesto del art. 34 LH, e invoca el efecto subrogatorio de la ley de suelo para afirmar que el cambio de propietario resulta intrascendente para la Administración, descartando que la buena fe registral que “protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias” resulte aplicable al supuesto, por tratarse de limitaciones que vienen instituidas por la ley.¹¹¹ Así pues, dicha jurisprudencia que puede considerarse consolidada, niega a esos adquirentes, como terceros de buena fe, el amparo del art. 34 LH.

La cuestión se extrema si la sentencia que declara la nulidad del acto, conlleva la demolición de lo ilegalmente construido. El citado precepto “protege el derecho real, que pervive aunque después se anule o resuelva el del transmitente; pero no protege la permanencia de la cosa objeto del derecho cuando ésta ha de desaparecer por imponerlo así el ordenamiento jurídico”. La condición de adquirente de buena fe no legitima la inejecución de la sentencia, “pues la fe pública registral y el acceso de sus derechos dominicales al RP, no subsana el incumplimiento del ordenamiento urbanístico”. La protección jurídica de esos propietarios “se mueve por otros cauces conducentes a dejar sin efecto, si fuera posible, la sentencia a ejecutar, a resolver los contratos por los que

¹⁰⁹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando: “El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización de la legalidad urbanística”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 2007. (cfr. Arnáiz Ramos, R. Registro de la Propiedad y Política de Urbanismo y Vivienda).

¹¹⁰ STS de 8 de noviembre de 1990, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Comentarios a la Ley del suelo”. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.

¹¹¹ STS de 21-06-1994: Argumenta que puesto que el sistema de publicidad administrativa posibilita el conocimiento por cualquier ciudadano del régimen urbanístico de cada finca, quien ve frustradas sus expectativas por las limitaciones (en cuanto al uso y destino del inmueble) derivadas de aquél régimen que pudo, empleando una diligencia informativa, conocer, quede subrogado en la posición jurídica del anterior propietario, y sólo tenga, en su caso, una acción civil contra el vendedor por haber omitido dicha información en el negocio transmisor celebrado. Concluye, que en el caso, la limitación de uso del inmueble (reserva para plazas de aparcamiento) está prevista en el PGOU, y la licencia, que concreta aquella previsión, no es más que un acto de ejecución, por lo que la subrogación opera en tanto que las imitaciones o los deberes vienen instituidos por Ley o impuestos por los actos de ejecución de sus preceptos.

adquirieron, o a obtener del responsable de la infracción urbanística, o del incumplidor de los deberes propios de dichos contratos, el resarcimiento de los perjuicios irrogados por la ejecución”.¹¹²

Ningún problema se plantea en caso de p.ej. afecciones establecidas en un convenio que hubieran tenido acceso al RP, gravando entonces *erga omnes* la propiedad de las fincas; así se pronuncia la STSJA de 6/7/01, acerca del derecho de uso público, configurado en convenio urbanístico a modo de servidumbre e inscrito en el RP, sobre las zonas verdes e instalaciones deportivas de una urbanización privada; o si los compromisos derivados del convenio hubiesen recibido la publicidad legal propia de los instrumentos de ordenación o gestión urbanística, o incluso si se hubieran dictado actos administrativos para su cumplimiento, con anterioridad a la transmisión.¹¹³

En definitiva, aquellos deberes y obligaciones generales del ordenamiento urbanístico deben exigirse con independencia de su difusión registral, como limitaciones y obligaciones legales que son. Sólo deben inscribirse los compromisos particulares, aquellos que proceden p.ej. de un convenio, para poder exigir su eficacia a los terceros adquirentes. En estos casos, sí interesa la difusión de estas condiciones surgidas de un pacto, para conseguir su cumplimiento y que no quede frustrado por sucesivas transmisiones.

9.2. Actuaciones inscribibles. Bienes demaniales y actuaciones de transformación urbanística.

La relación entre actos urbanísticos y RP, ha sido cada vez más intensa y compleja, de tal modo que éste se ha convertido en pieza esencial del sistema jurídico, que regula y garantiza los derechos de la Administración y de los particulares en procesos de transformación del suelo; desde la LS-56, ha sido una aspiración constante la coordinación entre acción urbanística y RP.

Para ARNÁIZ EGUREN, hasta la publicación del Reglamento sobre inscripción en el RP de actos de naturaleza urbanística (RHU), no ha existido una disposición específica que recogiera el conjunto de normas que regulasen de forma unitaria el acceso de dichos actos al RP. Una norma esperada por todos los sectores, pues la no adecuación de la legislación hipotecaria a la urbanística causaba infinidad de problemas para el acceso al RP de actuaciones urbanísticas, especialmente las procedentes de procedimientos de equidistribución.¹¹⁴

La relación entre la legislación urbanística y la inmobiliaria registral es obligada, pues ambas ramas jurídicas se refieren a un elemento que les es común, el suelo,

¹¹² S. del TS de 12 de mayo de 2006, reproducida por la de 29 de abril de 2009.

¹¹³ ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M. “Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico”. Comares /Urbanismo. GRANADA. 2003.

¹¹⁴ ARNÁIZ EGUREN, R. : “Registro de la Propiedad y Urbanismo”, coord. entre M. Pons y el Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Colección Estudios Jurídicos. Madrid. 1995.

contemplado desde distintos puntos de vista: su transformación y usos, y como inmueble, en cuanto objeto de derechos inscribibles.

El art. 51 LS-08, redactado según Ley 8/2013, enumera los actos de naturaleza urbanística objeto de publicidad registral, que reitera el art. 1.8 RHU, con leves matices. Entre ellos figuran los proyectos de equidistribución, las cesiones obligatorias, la disciplina urbanística, las condiciones especiales en actos de conformidad, aprobación o autorización administrativas y las licencias, los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico, la anotación preventiva de la interposición de recurso y sentencias firmes anulatorias de actos administrativos urbanísticos. Dicha enumeración se completa con una cláusula residual, a cuyo tenor será inscribible cualquier otro acto administrativo en desarrollo del planeamiento o sus instrumentos de ejecución que modifique el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas o su descripción.

Es claro el interés del legislador en la difusión mediante el RP de cualquier actuación urbanística con trascendencia “real”, y la especial relevancia de esa cláusula para nuevas actuaciones que regule la normativa autonómica, y que no tengan reflejo en la estatal. La LOUA establece a lo largo de su articulado la obligación de inscribir en el RP otros actos: la nota marginal de afección real de fincas incluidas en una unidad de ejecución (UE) a los deberes y obligaciones inherentes al sistema de actuación (art. 133), la obtención de terrenos destinados a dotaciones mediante ocupación directa (art. 141), o convenios urbanísticos que supongan la alteración de la descripción registral, dominio o de cualquier otro derecho real sobre la finca; y el art. 32 RHU, los considera título inscribible si se pactan cesiones de terrenos; si las cesiones no tienen carácter obligatorio por ley ni resultan de dichos convenios, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles.

El art. 177 LOUA se refiere a concretas actuaciones y acuerdos administrativos cuya publicidad registral interesa: la resolución que declare determinadas construcciones, edificaciones e instalaciones en la situación legal de fuera de ordenación. Esos actos podrán inscribirse en el RP mediante “*certificación administrativa*”, expedida por el órgano urbanístico actuante, en la que se harán constar, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a personas, derechos y fincas a que afecte el acuerdo (art. 52 LS-08).

Bienes demaniales y actuaciones de transformación urbanística.

El objetivo de las actuaciones de transformación urbanística son las cesiones obligatorias fijadas por el planeamiento, y una distribución justa de las cargas y beneficios que genera el proceso urbanizador. En consecuencia, la operación para la transformación jurídica del suelo, es la reparcelación, que lleva implícita una redistribución de fincas (art 100 LOUA) y, por tanto, es fundamental su acceso al RP conforme a las reglas del RHU estatal (arts. 4 a 21).

La necesidad de la constancia en el RP de la *nota de afección* tiene una doble finalidad: publicitar el inicio del expediente de reparcelación y afectar las fincas al cumplimiento de las obligaciones inherentes a la forma de gestión, mediante nota al margen de cada finca, para conocimiento de los posibles adquirentes (art. 54 LS-08). Para la práctica de la nota marginal, bastará que se haya otorgado la escritura de constitución de la entidad (art. 5 RHU), o establecido el sistema de actuación mediante convenio urbanístico (arts. 131 y 138 LOUA).

Las especialidades de la reparcelación como título inscribible resultan de las funciones que por ley tiene asignadas: inscripción de las parcelas de reemplazo, transmisión a favor de la Administración de los terrenos de cesión obligatoria, y afección real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas propias del sistema de gestión, las establecidas por ley y las derivadas del planeamiento. En relación con el efecto subrogatorio de la LS, el TS ha reconocido que las acciones que puedan corresponder al afectado, en razón de su hipotética propiedad de la finca aportada por el Ayuntamiento y sobre la finca adjudicada, podrán ejercitarse ante la jurisdicción civil, pues, al tratarse de una adjudicación por subrogación real, el ejercicio de la acción reivindicatoria sobre la finca aportada tendría eficacia sobre la finca adjudicada.”¹¹⁵

Será título inscribible la certificación administrativa de la aprobación definitiva del proyecto, dando a su protocolización notarial carácter potestativo (art. 6 RHU). En la certificación se harán constar, en la forma exigida por la legislación hipotecaria, las circunstancias relativas a personas, derechos y fincas a que afecte el acuerdo. También será título inscribible, la escritura pública otorgada por todos los titulares de las fincas y derechos incluidos en la UE, junto a la certificación de la aprobación administrativa de las operaciones realizadas.

En nuestra opinión, aún siendo claro el carácter voluntario de la protocolización notarial del título inscribible, todavía existen dudas al respecto. La DG declara la competencia del Estado para establecer los requisitos de la documentación pública e inscripción registral de los actos de naturaleza urbanística (art. 149.1.8ª CE) y, por tanto, prevalece la legislación estatal (art. 6 RHU), que admite su inscripción mediante certificación administrativa, sin que exista otra ley estatal que lo exceptúe, y la posibilidad de otorgar escritura pública es una opción alternativa no excluyente de la certificación administrativa.¹¹⁶

Según el art. 54.5 LS-08, el título inscribible de la reparcelación será hábil para modificar entidades hipotecarias, rectificar las descripciones registrales, inmatricular fincas o excesos de cabida, reanudar el tracto sucesivo, y para cancelar derechos reales incompatibles, en la forma determinada por el RHU (arts 8 y ss). Todas estas

¹¹⁵ S. del TS de 5 de febrero de 2004, Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate.

¹¹⁶ Resolución de 5 de julio de 2013 de la DGRN, en el recurso interpuesto por la suspensión de la inscripción de un proyecto de reparcelación mediante escrito firmado por el Alcalde y certificación municipal aprobatoria del mismo.

operaciones registrales son sobre las fincas de origen, por tanto, son previas a la inscripción de las fincas de resultado.

Cuando en una UE existan bienes de dominio público cuyo destino urbanístico sea distinto del fin al que están afectos, la Administración titular estará obligada a las operaciones de mutación demanial o desafectación en función de dicho destino; si la Administración actuante fuera distinta, deberá instar de la titular, el procedimiento que legalmente proceda (art. 112 LOUA).

Es frecuente que la Administración sea propietaria de suelos comprendidos en la unidad de gestión, con un derecho proporcional a la superficie que aporta, que computará como un propietario más; se plantea la cuestión sobre si las calles preexistentes confieren al Ayuntamiento derecho al aprovechamiento que corresponda a la superficie de los viales. Según el art. 47.3 RGU¹¹⁷, si las superficies de los bienes de dominio y uso público preexistentes fueren igual o inferior a las que resulten de la ejecución del plan, se entenderán sustituidas unas por otras, si fueran superiores a las resultantes, la administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables. Este artículo deja bien claro que los terrenos de dominio y uso público, quedan sustituidos por los nuevos espacios públicos, y sólo cuando éstos resulten con una superficie inferior a los que sustituyen, la Administración tendrá derecho al aprovechamiento correspondiente a esa mayor superficie que se aporta.

La jurisprudencia declara que sólo es aplicable este criterio de sustitución de los bienes demaniales antiguos por los nuevos (art. 47.3 RGU), cuando han sido obtenidos por cesión gratuita; por el contrario, si proceden de adquisición onerosa, por cualquier título, como el de expropiación, el aprovechamiento atribuible a su superficie pertenece a la Administración titular.¹¹⁸

No cabe duda que el legislador andaluz, en el art. 112 LOUA, vino a aclarar lo que ya disponía el art. 47 RGU, de acuerdo con la referida interpretación jurisprudencial dada al precepto: las calles no computan a no ser que procedan de adquisición onerosa o que disminuya su superficie total en el nuevo planeamiento; también, que las vías urbanas y caminos rurales comprendidos en una UE, se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario. En opinión de Hosta Privat, los caminos públicos que atraviesan un sector de planeamiento, que nunca han sido expropiados y no han significado un coste de adquisición para la Administración titular, no han de generar ningún aprovechamiento, dado que con la ejecución de la nueva vialidad, ya obtiene una mejora sustancial de las vías públicas que atraviesan ese sector.¹¹⁹

¹¹⁷ RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, de aplicación supletoria en nuestra C.A., y en lo que sea compatible con la legislación vigente (D. Tª Novena Loua).

¹¹⁸ Ss del TS de 7 de marzo de 1987, 13 de noviembre de 1993, 20 de julio de 2005 y 5 de diciembre de 2007, entre otras.

¹¹⁹ Hosta Privat, Lluís. "Manual para la ejecución del planeamiento en la compensación y la cooperación. Scuvic, S.L. 1999.

También de interés es el criterio, a tenor del art. 163.2 RGU, de que en el proyecto de reparcelación se incluyan todos los bienes de la Administración, criterio erróneo para el TS, pues los bienes de dominio público natural (zona marítimo-terrestre) por su naturaleza y características, no pueden servir a los fines propios de la reparcelación y urbanización, sólo las calles, caminos, plazas..., pueden ser afectados por la acción urbanizadora.¹²⁰ Precisamente, tratamiento especial merecen los suelos situados en dicha zona, que por esa naturaleza deben permanecer inalterables, no formar parte del reparto de beneficios y cargas del plan, y ser excluidos del proyecto de reparcelación. Su titular, el Estado, no debe formar parte de la Junta de Compensación, aún cuando, impropriamente, el planeamiento los haya incluido en una UE.

Es conveniente precisar que dicho criterio del TS, se limita a la zona marítimo terrestre de titularidad pública, definida en la LC, sin que sea de aplicación a las zonas de servidumbre que conlleva tal calificación; sí lo son las limitaciones de uso y edificación establecidas para tales suelos, pero nada obsta a su titular incorporarse a la Junta.¹²¹ De ahí que en la descripción de las fincas, se atienda especialmente a las que limitan con bienes de dominio público (vías públicas, caminos, carreteras, cauces públicos...), incluidos en el ámbito de actuación, o sean colindantes, por las afecciones y limitaciones que para ellas se derivan.

La inmatriculación de estos bienes, como hemos visto, en caso de monte o de finca colindante, requiere el previo informe favorable del órgano titular y, en montes catalogados, el del órgano forestal de la CA (art. 22 LM). Si se trata de fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, en su descripción se precisará si lindan o no con la zona marítimo-terrestre; en ese caso, no podrá practicarse la inscripción si no se acompaña al título la certificación de Costas acreditativa de la no invasión del dominio público (art. 15 LC).

En cuanto a los caminos públicos se delimitarán con la medición y descripción de las fincas limítrofes; las demás vías de comunicación, cauces públicos y la zona marítimo-terrestre suelen estar deslindados y amojonados, si bien ante la duda lo mejor es solicitar informe o certificación a la Administración titular.

Las dificultades se plantean en vías de comunicación, cursos de agua o líneas de costa que no cuentan con trazado definitivo o deslinde aprobado, pero sí con lo que se ha denominado “trazado o deslinde probable”, a respetar en el procedimiento de aprobación del planeamiento, a efectos de la emisión de informe preceptivo y vinculante de la Administración titular, lo que supone inseguridad jurídica para los titulares de terrenos afectados por limitaciones y servidumbres legales, y en consecuencia para la ejecución del plan, cuyas determinaciones pueden verse afectadas como resultado del deslinde definitivo.

¹²⁰ S del TS de 10 de febrero de 2000, RJ 597.

¹²¹ ABEL FABRE, Jordi. “El sistema de compensación urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia”. Editorial Bosch, S.A. BARCELONA. 2001.

Una vez más, se evidencia la importancia de inscribir los bienes demaniales, o servidumbres y limitaciones legales sobre las fincas en proceso de urbanización que, sin publicidad registral, “devienen en cargas ocultas que generan inseguridad...”, incertidumbre y falta de confianza en propietarios y adquirentes por subrogación, afectados por la actuación de transformación urbanística.¹²²

10. DOCTRINA DEL TS Y LA DGRN SOBRE LA PROTECCIÓN REGISTRAL DE LA PROPIEDAD. LIMITACIONES IMPUESTAS POR LA LEGISLACIÓN ESPECIAL A ENCLAVES PRIVADOS Y TERRENOS COLINDANTES CON LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE, Y SU ACCESO AL RP.

La LC-88 estableció la imposibilidad de propiedad privada sobre el demanio, y a tal efecto, no se admiten más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la ley, careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo, y aunque aparezcan amparadas por asientos del RP (art. 8). No obstante, la existencia de situaciones jurídicas anteriores, sancionadas incluso por sentencia firme, a favor de particulares, no podían ser ignoradas por la LC, por lo que tuvo que arbitrar un sistema indemnizatorio que cumpliera, en principio, con el requisito impuesto por el art. 33.3 CE, y para ello dedica dos disposiciones transitorias a enfrentarse al citado problema.¹²³

Si bien no cabe negar a la Administración la facultad de promover y ejecutar el deslinde, según reiterada doctrina jurisprudencial:

Las operaciones técnicas de comprobación y la rectificación de situaciones jurídicas, sólo es posible legalmente ante supuestos plenamente acreditados, y cuando aprueba el deslinde aquélla no puede desentenderse de las situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes, por venir éstas protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, ya que aparte de situaciones surgidas al amparo del art. 34 LH, existen otras en base a la simple inmatriculación (arts. 206 y cc de la ley citada), que no pueden ser ignoradas por ser titulares de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el RP (adquisiciones a título oneroso), el juego de los principios de fe pública y legitimación registral, impide a la Administración hacer una declaración o actuar de forma que contradiga la presunción legal del art. 38 LH, mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha ley; por eso ha podido afirmarse que las personas a cuyo favor aparezcan los asientos del RP, tienen derecho a que se soporte

¹²² CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime. “La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal”. DIJUSA Editorial, S.L. 2001.

¹²³ Vid., BLASCO DÍAZ, J.L.: “Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral”. TIRANT LO BLANCH. DERECHO, 1999.

la situación jurídica con arreglo a los términos de la inscripción, mientras los tribunales no decidan lo contrario.¹²⁴

Ante el planteamiento de la legalización de viviendas incluidas en la zona marítimo-terrestre con deslinde ya aprobado, y ratificado con posterioridad a la LC-88, para el TS el considerar su no procedencia mediante concesión de la vivienda, por estar inscrita en el RP, y constituir un enclave privado preexistente al deslinde, vulnera los arts. 8, 9.1 y 13.1 LC-88, toda vez que frente al dominio marítimo-terrestre no pueden existir terrenos de propiedad privada distinta de la demanial, ni pueden prevalecer frente a dicha naturaleza las inscripciones registrales. Así lo ha señalado en S. de 21 de junio de 2006:

“Las inscripciones en el RP no alteran las características geomorfológicas de los terrenos, determinantes de su inclusión en el dominio marítimo-terrestre, y de ahí las medidas contempladas por la propia LC para estos casos (arts. 12.4, 13 y 15), estableciendo en su art. 13.1 que las inscripciones en el RP no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. Y añade que la inclusión en el dominio marítimo-terrestre de bienes inscritos, no supone una vulneración del art. 33 CE, pues para compensar a quienes con el deslinde, practicado según los criterios de la LC, se hubiesen visto privados de derechos que venían ostentando, fueron promulgadas sus disposiciones transitorias, cuyas previsiones confieren una adecuada compensación en forma de concesión, como lo consideró el TC (S. 149/1991, de 4 de julio).¹²⁵

En relación a las características físicas de los terrenos, son reiterados los pronunciamientos del TS en el sentido de que, aunque no se haya alterado la configuración del tramo, es suficiente la alteración jurídica para que el deslinde sea procedente (en el caso, sí había variado el concepto de playa ampliado en la LC-88), es decir, que el legislador haya considerado ahora dominio público lo que según la legislación anterior no lo era; basta una lectura del nº 4 D. Tª Primera LC-88, para concluir que la ley ha querido que los nuevos criterios de caracterización del dominio marítimo-terrestre se impongan, incluso en tramos deslindados conforme a la normativa anterior, por lo que el hecho de que unos terrenos no tuvieran la consideración de playa, no implica que no puedan tenerlo de acuerdo con la normativa de costas vigente en la actualidad.¹²⁶

Sobre la clasificación del suelo, en un supuesto referido a terrenos con la consideración de playa según la LC, el TS manifestó que las características urbanísticas no pueden prevalecer frente a las disposiciones constitucionales y legales, ni hacer perder al dominio público tal carácter, pues obviamente el que la Administración

¹²⁴ Ss del TS de 19 de diciembre de 2001, 8 de octubre de 1999, 5 de noviembre de 1990 y 29 de noviembre de 1982, entre otras.

¹²⁵ SSTS del 15 de febrero de 2012, 27 de enero, 6 de abril y 11 de mayo de 2004, y 27 de octubre y 30 de diciembre de 2003.

¹²⁶ STS de 30 de septiembre de 2011, de 23 de marzo de 2005 y las de 12 y 17 de febrero y 9 de marzo de 2004, por ella citadas.

urbanística efectúe una determinada clasificación, no es causa suficiente para la inaplicación del régimen de protección costera de la LC, ni sirve para detraer las competencias que el art. 132 CE asigna al Estado, que ha de determinar y salvaguardar posteriormente.¹²⁷

Como ha admitido la jurisprudencia mayoritaria, las facultades dominicales sobre la zona marítimo-terrestre, en virtud del reconocimiento de la existencia de enclaves de propiedad privada anteriores a la ley vigente, deben entenderse limitadas por la necesidad de proteger el dominio público natural que se infiere del art. 132 CE. Esta doctrina es incorporada por el TC para formular sus conclusiones en S 149/1991, que parte de que los derechos adquiridos sobre bienes situados en la zona marítimo-terrestre se refieren a bienes que, como enclavados en el dominio público, han de quedar sujetos a limitaciones, concluyendo que cabe por ley la privación de estos derechos mediante una compensación suficiente, que puede venir determinada por la conversión del título de ocupación en una concesión (como ocurre en la LC-88).¹²⁸

El deslinde de la zona marítimo-terrestre afecta a las titularidades amparadas por el RP, alcanza a los terceros del art. 34 LH, y se plasma en la conversión del derecho de propiedad afectado por el efecto declarativo del deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración determinada (D.T 1ª LC). Este sistema de protección no desconoce que el deslinde puede afectar a titulares inscritos, y no impide que éstos puedan ejercitar las acciones que estimen en defensa de sus derechos (como lo reconoce la STC 149/91), tanto en la vía contencioso-administrativa, como en la vía civil (arts. 13 y 14 LC).¹²⁹

Por su parte, la DG se ha pronunciado en repetidas ocasiones, en relación a la eficacia y alcance de la declaración de demanialidad derivada del deslinde administrativo de costas. Recientemente, ha tenido ocasión de hacerlo ante la solicitud de inmatriculación de un terreno y edificación situadas en el dominio público portuario estatal mediante certificación administrativa. Se presenta como título certificado expedido por la Autoridad Portuaria, conforme al art. 206 LH, y como documentación complementaria, instancia u oficio por la que se solicita la inmatriculación, pues la resolución aprobatoria del deslinde y la certificación prevista en el art. 303 RH, son títulos suficientes para practicarla; y además, la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias, y anotación preventiva de dominio público prevista en el art. 29.2 RC, ahora, art. 31.2 a) del nuevo RC, vigente desde el 12 del presente mes.

En definitiva, mediante tales previsiones se pretende conciliar la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos del RP (arts. 1 y 41 LH), supeditando la eficacia rectificatoria registral de dicho deslinde, en cuanto acto administrativo, a la no impugnación judicial del mismo por el titular registral – en rigor,

¹²⁷ Así lo ha expresado el TS, Sala 3ª, en sus Ss de 30 de septiembre de 2011 (casación 1189/2008), 3 de febrero de 2010, 23 de abril de 2003, 13 y 15 de marzo y 19 de abril de 2002, y 19 de noviembre de 2001.

¹²⁸ Sentencia del TS de 23 de noviembre de 1999 (casación 1763/1994).

¹²⁹ Sentencias del TS de 21 de mayo y de 2 de diciembre de 2008.

a su no reflejo registral en el plazo de un año (ahora, cinco años y un día según art. 31.2 c) del nuevo RC) – o, en caso de impugnación, se estará al resultado del juicio correspondiente, y la DG concluye:

La particularidad de este expediente, es que la autoridad a cuyo nombre se ha adscrito el inmueble, no ha utilizado el medio del art. 13 LC (redactado según LC-13), y a pesar de disponer del título específico legalmente establecido (orden ministerial de deslinde), ha acudido al previsto en el art. 206 LH (vid. al respecto el art. 53.2 LPAP). Téngase en cuenta que no sólo se solicita la inmatriculación del dominio portuario a favor del Estado, sino que, al estar adscrito a la Autoridad Portuaria, comprende el reflejo en la inscripción de dicha circunstancia, resultando lógica su actuación. Además, existiendo inscripción contradictoria, la solicitante no ha hecho uso del medio previsto en el art 306 RH, en desarrollo del art. 206, sino que solicita utilizar el medio rectificatorio del art. 29 RC, ahora, art. 31 del nuevo RC, pese a que el título inmatriculador no es el previsto en la LC ni en el propio art. citado que lo desarrolla.¹³⁰

Un tema de interés es establecer si la realidad que ha de regir en materia de deslinde debe ser la actual o, por el contrario, si ha de incluirse dentro del dominio marítimo aquellas zonas que en su momento tuvieron esa calificación, aunque hoy la hayan perdido, y estén además, en la mayoría de los casos, urbanísticamente consolidadas, siendo éste último criterio el que parece haber adoptado la LC, acorde por lo demás con el espíritu excesivamente expansivo y protector del dominio público marítimo-terrestre que la preside.¹³¹

En ese sentido, una de las disposiciones que más llama la atención de la LC-13, es el “derecho de reintegro del dominio” para los que, a la entrada en vigor de la LC-88, eran propietarios con título inscrito en el RP de terrenos que se incluyeron en el dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquélla, y por aplicación de la LC-13 dejen de formar parte de éste, una vez revisados los correspondientes deslindes (DA 5ª); ese derecho de reintegro, en opinión de la doctrina, es contrario al art. 4.5 LC, y no se aclara si conlleva una transmisión de carácter gratuito u oneroso, y si los terrenos pasan directamente del dominio público al privado sin que previamente deban ser desafectados.¹³²

La ley no aclara si los titulares del derecho de reintegro tendrán que abonar el importe de los terrenos adquiridos. Parece que no, porque la propia denominación implica la restitución de un bien del que se habría privado al “reintegrado”. No obstante,

¹³⁰ Res. de 9 de abril de 2014, en recurso interpuesto contra la nota de calificación por la que se suspende la inmatriculación de finca demanial, y las que en ella se citan: Res. de 5 de noviembre de 1998, de 19 de febrero, 26 de marzo, 19 de junio y 1 de septiembre de 2003, de 10 de noviembre de 2010, de 16 de marzo y 8 de agosto de 2011 y de 23 de enero de 2014.

¹³¹ RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro: “Comentarios a la Ley de Costas”. DIJUSA Editorial, S.L. 2003.

¹³² HORGUÉ BAENA, Concepción: “La nueva regulación de las costas. Conclusiones.” 2013. www.aepda.es.

debería haberlo dicho, para excluir la aplicación de la LPAP y con ella, el carácter oneroso de la transmisión.¹³³

La DG defiende la necesidad de acreditar la modificación del deslinde que excluya la finca del dominio público marítimo-terrestre (DA 2ª LC-13), como consecuencia de la aprobación de esta Ley, norma, por lo demás, concordante con el art. 15.4 LC, con la novedad de que la revisión del deslinde habrá de ejecutarse en forma tal que permita el cumplimiento de la DT 4ª LC-13, según la cual para la obligación de inscribir sus bienes públicos, la Administración estatal tendrá un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de la ley, cuyo cumplimiento efectivo ha de redundar, sin duda, en una mejora de la seguridad del tráfico inmobiliario, al facilitar el conocimiento de las limitaciones legales que impone el régimen jurídico de dichos bienes, además de extender la garantía que representa la protección registral en beneficio de la integridad e indemnidad del patrimonio público demanial, en este caso costero.¹³⁴

11. CONCLUSIONES.

Para la puesta en práctica de la normativa que regula el acceso de los bienes de dominio público al RP, la general y la especial, y cuál sea la aplicable a un bien demanial concreto, según la doctrina de la DGRN y jurisprudencial citadas, se estará al régimen establecido en las leyes y disposiciones especiales; en su defecto, en la normativa de carácter general, la básica estatal y la autonómica de desarrollo que la complementa, que integran un conjunto normativo que tendrá el mismo carácter, general o especial, que presente la propia norma estatal básica desarrollada, y siempre conforme a la legislación hipotecaria.

La relación entre RP- prerrogativas de la Administración, cuya titularidad de los bienes de dominio público es causa del régimen especial de protección al que están sometidos dichos bienes, y difíciles de justificar cuando operan más allá de las características físicas del dominio natural, teniendo en cuenta que el RP proporciona protección a intereses de los particulares en función del interés general a que responde la seguridad jurídica.

Relacionada con la función del RP, la Administración realiza una función certificante, con efectos jurídicos relevantes, que merece un estudio ordenado.

Será la jurisdicción civil la que aclare si es de aplicación, y cuál ha de ser la protección del tercero hipotecario en base al principio de fe pública registral, aunque sea un bien demanial, al tener reservada la competencia para conocer de los derechos de propiedad y la rectificación registral, en su caso.

¹³³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel: “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo terrestre.” IX Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. 2013.

¹³⁴ Resoluciones de 11 de junio de 2013 y de 23 de enero de 2014, de la DGRN.

La legislación de costas contiene normas mediante las que se pretende conciliar la eficacia y alcance de la declaración de demanialidad derivada del deslinde, con la salvaguardia judicial de los asientos del RP, supeditando la rectificación registral, a la no impugnación judicial del deslinde por el titular registral, o, en caso de impugnación, al resultado del juicio correspondiente.

De este sistema de protección resulta privilegiada la Administración respecto al particular, dado que le obliga a acudir a la vía judicial para la defensa de sus derechos, con lo que ello conlleva, más en estos años de crisis económica, a la que se suma el establecimiento de tasas judiciales, circunstancias sin duda determinantes de que, en muchas ocasiones, los afectados no reclamen.

En opinión de García de Enterría, en favor de una interpretación más restrictiva de las prerrogativas de la Administración en la materia, una vía judicial cautelar podría constituir una solución equilibrada para resolver los conflictos sobre posesión derivados de la inscripción en el RP a favor de un particular, y el ejercicio de las prerrogativas de deslinde por la Administración.

12. BIBLIOGRAFÍA.

ABEL FABRE, Jordi: *El Sistema de Compensación Urbanística. Una visión a través de la doctrina, la jurisprudencia y la experiencia*. Editorial Bosch, S.A. BARCELONA. 2001.

ALENZA GARCÍA, José F.: “Vías pecuarias: un milagroso patrimonio en espera de una gestión sostenible”. [Revista ambiente](#), nº 104/2013.

ARNAIZ EGUREN, R.: *Registro de la Propiedad y Urbanismo*, coord. Entre M. Pons y el Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Colección Estudios Jurídicos. Madrid. 1995.

ARNAIZ RAMOS, Rafael: “Urbanismo y Registro de la Propiedad”. *Curso de Especialización en Planificación y Gestión Urbanística*. CEMCI. Granada. 2008.

ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M.: *Los convenios urbanísticos y su régimen jurídico*. Comares /Urbanismo. Granada. 2003.

BERNARDO DE QUIRÓS, M.: *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*. Tomo II, Centro de Estudios Registrales. Madrid, 2001.

BLASCO DÍAZ, J.L.: *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral*. Tirant Lo Blanch. Derecho, 1999.

- CASAS ROJO, Juan Carlos. Registrador de la Propiedad de Vigitudino (Salamanca). www.notariosyregistradores.com
- CAÑADAS BARÓN, Carmen M^a. *El Patrimonio Local como objeto de Tráfico Jurídico*. Estudios de Divulgación nº 141. CEMCI, 2011.
- COBO OLVERA, Tomas: *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales, (referencia a la normativa estatal y autonómica)*. El Consultor. Editorial La Ley, 2006.
- CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime. *La inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad. Régimen Civil, Administrativo y Fiscal*. DIJUSA Editorial, S.L. 2001.
- CORRAL GARCÍA, E. y LÓPEZ PELLICER, J.A.: *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Editorial La Ley, 2006.
- Cuadernos del Seminario Carlos Hernández Crespo*. www.registradoresdemadrid.org
- DELGADO RAMOS, Joaquín. *Efectos jurídicos de los datos catastrales: Examen del artículo 3 de la Ley del Catastro y su reforma por la ley 2/2011*. 2006.
- DELGADO RAMOS, J. *Protección Registral del medio Ambiente*. 2004.
- DE PABLO, P.: “Artículo 39 de la Ley Hipotecaria”, en *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales*. (Dir. M. Albadalejo y S. Díaz Alabart). Edersa, Tomo VII, 1999.
- Dossier Práctico Expropiación Forzosa*. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. 2003.
- GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Calificación, tracto, especialidad y otros principios*. Civitas Ediciones, 2003.
- GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Urbanismo y Registro*. Editorial Civitas. MADRID. 1999.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del suelo*. Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. “Principios rectores y notas características de los bienes demaniales”. *Curso de Derecho Público Local: El Patrimonio de las Entidades Locales*. CEMCI. 2012.
- HORGUÉ BAENA, Concepción. “Dominio Público y Registro de la Propiedad”. *Curso de Especialización en Derecho Público Local*. CEMCI. Granada. 2012.

- HORGUÉ B., C. *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*. Iustel, Madrid. 2008.
- HORGUÉ B., C. *La nueva regulación de las costas. Conclusiones*. 2013. www.aepda.es
- HOSTA PRIVAT, Lluís: *Manual para la ejecución del planeamiento en la compensación y la cooperación*. SCUVIC, S.L. ST. Cugat del Vallés. 1999.
- MELIÁN GIL, J.L. “La nueva regulación del suelo en España”. *CEDOUA, Cimbra*, núm. 20. 2007.
- MELIÁN GIL, J.L. “Administración Pública y Función Registral”. *REV-AD*, Nº 14, 2010 (ruc.udc.es.)
- Memento Práctico de Urbanismo*. Ediciones Francis Lefebvre, S.A. MADRID. 2008.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”. *Congreso AEPDA*. 2013.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.: “El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización de la legalidad urbanística”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2007.
- MERINO ESCARTÍN, José Félix. “Resumen de la Reforma de la Ley de Costas”. www.notariosyregistradores.com
- MIQUEL SILVESTRE, José A.: *El registro de los bienes públicos*. 2009. Cincodias.com
- PAREJO GAMIR, R.: “Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas”, en *Libro Homenaje al profesor Villar Palasí*, Madrid, 1989.
- PARRA LUCÁN, M.A.: “Deslinde de vías pecuarias: El análisis y los pronunciamientos de las cuestiones de propiedad privada son competencia de la jurisdicción civil”. *Observatorio de Políticas Ambientales*. Aranzadi. 2012.
- PEÑARANDA RAMOS, J.L.: *Los bienes de dominio público*. Universidad Carlos III de Madrid. Revisado 2013.
- PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANOS, C.: *Urbanismo y vías pecuarias*, Montecorvo. Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro. *Comentarios a la Ley de Costas*. DIJUSA. Editorial, S.L. 2003.

SARTORIUS ALVARGONZÁLEZ, C.: “La protección jurídica de los caminos públicos”. 2009. fuentehumorera.files.wordpress.com

SERRANO FERRER, M^a Esperanza. “Los Caminos Públicos Municipales”. 2007. administracionpublica.com

TRUJILLO CARMONA, Manuel. “La situación de vías pecuarias y caminos públicos en España”. Plataforma *A Desalambrar*, en defensa de Vías Pecuarias, Caminos Públicos y Cauces.

VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel. *Patrimonio de las Administraciones Públicas*. 2005.

VILLALVILLA ASENJO, Hilario. “La defensa de los caminos públicos. Herramientas de las Administraciones Públicas para su protección”. *Revista El Ecologista* nº 57. 2008.

VILLAR PALASÍ, J.L. “El dominio público natural”. *RAP*, núm. 139, 1996.